

Avhandling pro gradu

Visionen möter verkligheten Vad hände sedan?

Implementering av statens förväntningar i en
kommunsammanslaggningsprocess

Cecilia Fredriksson, 33595
Avhandling pro gradu
Handledare: Marko Joas
Offentlig förvaltning
Statsvetenskapliga institutionen
Åbo Akademi
Våren 2014

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund	2
1.2 Frågeställning och syfte.....	3
1.3 Avgränsning	4
1.4 Avhandlingens disposition	5
2. Kommunstrukturen i förändring	6
2.1 Definition av begrepp	6
2.2 Kommunen i ett nordiskt perspektiv.....	8
2.2.1 Kommunens roll i Finland	9
2.3 Kommunstrukturen i Finland.....	11
2.4 Kommunreformer.....	13
2.4.1 Tidigare kommunreformer	13
2.4.2 Situationen idag och målsättningar med kommunsammanslagningar	15
2.4.3 Sätt att genomföra en kommunsammanslagning.....	16
2.5 Sammanfattning	18
3. Metod och material	19
3.1 Fallstudier.....	20
3.1.1 Val av fall – Kimitoöns kommun och Pargas stad	20
3.1.2 Fall som kontext	21
3.2 Metod	22
3.3 Insamling av underlag	23
3.4 Urval av analysenheter	25
3.5 Bearbetning av underlag.....	27
3.6 Analys av underlag.....	32
3.7 Material	33
3.7.1 Insamlat material	33
3.7.2 Litteratur och lagstiftning inom området	34
4. Teoretisk referensram.....	37
4.1 Implementering	38
4.2 Organisation och förändring.....	41
4.2.1 Förändring som ett komplext fenomen	43

4.3 Byråkrati och demokrati	46
4.4 Sammanfattning	49
5. Statens förväntningar i en kommunsammanslagtningsprocess	50
5.1 Statens förväntningar	51
6. Visionen möter verkligheten	59
6.1 Frekvensanalys och korstabeller	60
6.3 Problem som uppstår i en sammanslagtningsprocess och teoretiska förklaringar till dem	75
7. Sammanfattning	87
7.1 Analysresultat	89
7.2 Fortsatt forskning	93
Källförteckning	95
Bilaga 1: Frågeformulär för förtroendevalda och kommundirektörer	100
Bilaga 2: Frågeformulär för tjänstemän	104

Figur- och tabellförteckning

Figur 1: Antalet kommuner efter kommunstorlek (1.1.2013).....	12
Tabell 1: Sätt att genomföra en kommunsammanslagning	17
Tabell 2: Svargrupper och andelen svarande	26
Tabell 3: Statens förväntningar i en kommunsammanslagningsprocess	59
Tabell 4: Frekvensanalys (%).....	61
Tabell 5: Kommunstruktur	63
Tabell 6: Primärkommun	64
Tabell 7: Service	65
Tabell 8: Effektivitet	66
Tabell 9: Befolkning	67
Tabell 10: Demokrati	68
Tabell 11: Styrning.....	69
Tabell 12: Förtroendevalda och tjänstemän.....	70
Tabell 13: Öppenhet.....	71
Tabell 14: Ledning	72
Tabell 15: Samverkan	73
Tabell 16: Organisering.....	74
Tabell 17: Problemöversikt	90

Förord

Uttrycket ”teorin fungerar inte alltid i praktiken” är ett uttryck jag har hört många gånger under mina år som studerande i offentlig förvaltning. För att det är sant. Det finns otaliga lagar, direktiv, regler och principer som organisationer och aktörer i samhället förväntas agera efter. Grundtanken är att dessa ska följas, men det existerar även en mängd undantag och möjligtvis en underförstådd tanke att det är ett ideal, ingen verklighet.

Då visionen inte uppfylls i verkligheten uppstår besvikelse, frustration och en önskan om ett bättre resultat. En realistisk tanke är att redan från startskedet ha attityden att visionen till stora delar förblir en vision, en god tanke om framtiden. Men jag, som säkert många andra, upplever att visioner, strategier och planer ska följas och uppfyllas, för att göra det bästa av situationen och förbättra något som bör förändras. I min avhandling pro gradu är grundtanken att visioner ska uppfyllas. Vad sker då visionen inte motsvarar verkligheten? Vad anser berörda aktörer och hur kan brister förklaras? Vad gick fel? Men viktigast av allt – hur kan samma brister undvikas i framtiden? Jag vill uppmärksamma problem som uppstår då visionen inte blir verklighet, eftersom det är viktigt att beakta dem i framtiden. Det skulle vara oansvarigt att inte göra det.

Tack till Anders, Krister och Martina som ledde arbetet kring utvärderingarna jag fick i uppdrag att göra. Tack för möjligheten att få arbeta med det som resulterade i en avhandling pro gradu. Utvärderingarna har gett mig kunskap och möjligheter som jag i annat fall inte skulle ha fått. Tack även till min egenlärare Linnéa, som har bidragit med sin kunskap och sitt stöd under många år.

Ett stort tack till Hanna. Du har varit ett exemplariskt bollplank i skrivprocessen och en person som har gett mig otaliga tips och konstruktiva kommentarer. När jag har haft frågor och beslutsångest, har du lyssnat. Många i min omgivning skulle även tacka dig för det. Tack för ditt stöd, det har varit väldigt värdefullt.

1. Inledning

Välfärdsstaten som bär ansvaret över medborgarnas välfärd växer ständigt. I samma takt ökar även de offentliga utgifterna och den offentliga sektorn måste ses över. Nya strukturer måste upprättas för att den ska överleva och kunna producera tjänster och service även i framtiden (Juntunen, 2010). Vissa områden inom den offentliga sektorn står inför större problem än andra. Kostnadskrävande områden som omsorg och undervisning har storskaliga ekonomiska bekymmer (Lundquist, 1992, s. 35) och problemen kring en växande välfärdsstat och en väldig ökning av offentliga utgifter måste lösas. Kommunerna, vars uppdrag är att erbjuda service och välfärdstjänster för invånarna, och deras struktur ifrågasätts. Målet med den pågående kommunstrukturreformen (2013-) är en livskraftig kommun- och servicestruktur, där kommunerna själva ska ha förmågan att ansvara över ordnandet av de centrala välfärdstjänsterna (En livskraftig kommun- och servicestruktur, del I: Utredningsdel, 2012, s. 15)¹. Målet med den föregående kommun- och servicestrukturreformen (2007 – 2011) gick i samma banor.

”Olika metoder har accentuerats i reformerna på 2000-talet och reformerna under tidigare årtionden, men samtliga reformer har syftat till att trygga välfärdstjänsterna och stärka kommunernas handlingskraft.” (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 19)

Trycket på den offentliga sektorn ökar och kommunerna producerar inte tillräckligt effektiv och tillgänglig service. Med hjälp av reformer med syfte att göra kommun- och servicestrukturen livskraftig, anses dessa utmaningar kunna tacklas (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 16).

¹ I resten av texten enbart ”En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012”. Rapporten har ingen specifik författare.

1.1 Bakgrund

Inom den offentliga förvaltningen är man tvungen att fundera över sätt att tackla utmaningar i framtiden och kravet på förändring i samhället och på individnivå blir allt större. Kommunsammanslagningar är en aktuell form av organisationsförändringar idag. Det har skett en stor mängd kommunsammanslagningar det senaste decenniet och kommunsammanslagningar har blivit ett förekommande forskningsämne (Koski, Köysti, & Halonen, 2013). I kommunreformen i dagsläget (2013-) ska kommunerna själva, på egna villkor, starta utredningar. Enbart om kommunerna förhåller sig passiva, kan staten blanda sig i med en utredare. Fastän staten i nuvarande kommunstrukturreform tar sig an en passiv roll, har den en central roll i kommunreformer. Kommunreformer medför regler, direktiv och anvisningar som kommunen bör följa. Dessa härleds från statens bild av hur en fungerande kommunsammanslagning ska se ut och hur kommunen förväntas fungera efter sammanslagning. Förväntningarna tar sig exempelvis uttryck i målsättningar från statligt håll.

Under hösten 2012 har jag sammanställt två utvärderingar angående kommunsammanslagningarna 2009 mellan de tre tidigare kommunerna i nuvarande Kimitoöns kommun och de fem tidigare kommunerna i nuvarande Pargas stad (Fredriksson, 2012). Utvärderingarna baserar sig på intervjuer med organisationskommissionens ordinarie medlemmar, fullmäktigepresidiet, kommunstyrelsepresidiet, nuvarande kommundirektör och stadsdirektör och före detta kommundirektörer och en grupp tjänstemän, de flesta i förmansställning. Organisationskommissionen var den grupp som planerade den kommande verksamheten i den nya kommunen och sammanställde ett samgångsavtal som den nya kommunen skulle följa. I organisationskommissionen fanns representanter från olika kommundelar och olika områden inom kommunen (förtroendevalda, tjänstemän och personal). Gruppen träffades regelbundet för att diskutera den kommande kommunsammanslagningen. I min kommande studie använder jag mig av de intervjuades uppfattningar och förväntningar. Frågeformuläret (se bilaga 1) behandlar frågor som berör förändringar i verksamheten, hur beslutsfattandet har förändras, kommundirektörens roll och samgångsavtalet och dess innehåll. Resultatet av utvärderingarna bidrar med material angående hur en förändring kan se ut i praktiken. Utvärderingarna har gett mig en bredare inblick i hur en kommunsammanslagning kan se ut och vilka effekter en sammanslagning kan få. Av utvärderingarna kan jag dra slutsatsen att visionen av hur en ny kommun ska

fungera, inte alltid motsvarar kommunens situation i verkligheten. En förändring eller en sammanslagning antas medföra, eller utesluta, vissa mönster. Dessa antaganden grundar sig i förväntningar som staten har av resultaten av sammanslagningen.

1.2 Frågeställning och syfte

Med mitt insamlade material som grund, vill jag studera hur resultatet av en kommunsammanslagningsprocess ser ut, i jämförelse med statens (regeringens) förväntningar kring dessa processer. Jag tydliggör aspekter av en kommunsammanslagning som inte motsvarar statens förväntningar av en sammanslagning, eftersom problem som uppstår i samband med dem är viktiga att lyfta upp och de bör beaktas i sammanslagningsprocesser i framtiden.

Den centrala frågeställningen är

Motsvarar statens förväntningar i en kommunsammanslagningsprocess resultatet av en kommunsammanslagningsprocess?

Jag fokuserar på hur *målsättningarna* i en sammanslagningsprocess realiseras. Målsättningarna härleds ur problembilder, som ska lösas med hjälp olika åtgärder (Kettunen & Sandberg, 2011, ss. 113-115). Jag går närmare in på relationen mellan statens förväntningar och hur förväntningarna *de facto* motsvarar verkligheten i en sammanslagen kommun, d.v.s. realiseras en kommunsammanslagning enligt målsättningarna. Staten har en bild av vad en kommunsammanslagningsprocess ska medföra. Den problembild staten hade i samband med kommun- och servicestrukturreformen berör bl.a. ekonomiska utvecklingen och serviceproduktionen. Utgående från bilden utformar staten målsättningar som i och med en kommunsammanslagning antas uppfyllas, d.v.s. förväntningar. Exempelvis antas en kommunsammanslagning medföra en ekonomisk stabilitet, i de flesta fall en effektivisering och en förbättring av den ekonomiska situationen och den ekonomiska utvecklingen, men så är inte alltid fallet.

Syftet med avhandlingen är att öka kunskapen om vilka aspekter av kommunsammanslagningar som inte motsvarar förväntningarna i kommunerna, genom att studera kommunala *aktörers uppfattningar* i två processer av genomförda sammanslagningar. Jag jämför statens förväntningar med kommunernas resultat av sammanslagningsprocessen. Utifrån en jämförelse kan jag finna likheter och skillnader, dels mellan de två kommunerna, dels mellan de två kommunerna och förväntningarna. De två fallen är Kimitoöns kommun och Pargas stad. Staten som utformar reformen tar inte ställning till om implementeringen medför det resultat som målsättningarna anvisar. Kommunerna ställs inför problem då statens krav, anvisningar och förväntningar angående vad som ska ske i en sammanslagning, inte kan tillämpas enligt målsättningarna utan ställer till med problem. Jag använder mig av ämnesrelevant teori för att finna teoretiska motiveringar och möjliga förklaringar till kommunspecifika och aktörsspecifika problem.

1.3 Avgränsning

Forskningen i Finland under 2000 – talet med kommunsammanslagningar som tema, har haft varierande infallsvinkel, t.ex. fokus på ekonomin, demokratin eller personalen (Koski, Köysti, & Halonen, 2013, ss. 35-40). Min studie är av allmän natur; den fokuserar inte specifikt på t.ex. ekonomiska aspekter, utan den tar även upp övriga områden i kommunen, bl.a. demokrati, service, ledning och personal. Frågeformuläret innehåller bl.a. frågor som berör förändringar sedan samgången, kommunens ekonomiska situation, beslutsfattandet och samgångsavtalet. Frågeformuläret är inte ämnat att gå in på detaljnivå, snarare är avsikten att få en helhetsbild av situationen idag (Fredriksson, 2012). Vid sammanställningen av frågeformuläret har jag försökt få in så många aspekter av kommunen som möjligt, allt från verksamhet till demokrati och ekonomi. Utvärderingarna, vars material är grunden till denna studie, ger en helhetsbild av kommunens olika områden och aktörers åsikter kring dem. I denna studie sker dock en avgränsning såtillvida att alla delar av materialet inte används i den avslutande delen av analysen, där jag fokuserar på tydliga problem som uppstår i Kimitoöns kommun och i Pargas stad.

Jag undersöker kopplingen mellan statens förväntningar och resultatet av en kommunsammanslagning. Studien innefattar enbart två kommuner och två fall av kommunsammanslagningsprocesser. Problematiken kan antas existera i övriga kommuner i

Finland i samma eller annorlunda form, eftersom styrande lagar har gällt och gäller samtliga kommuner i Finland i reformprocesserna. Ingen kommunsammanslaggningsprocess är den andra lik eftersom alla kommuner har särdrag som påverkar utfallet. Styrande lag och allmänna förväntningar är emellertid utgångspunkten för kommunsammanslagningar, trots skillnader i utfall. Likväl behöver problematiken inte vara aktuell i alla kommuner, men studien ger ett exempel på två kommuner där problem uppstår.

Jag har använt mig av intervjuer som insamlingsmetod, vars grund är att kartlägga människors uppfattningar gällande en viss företeelse. Antalet analysenheter är 50 till antalet, vilket i en kvantitativ studie anses vara en liten mängd. I en kvalitativ studie anses däremot 50 analysenheter vara relativt högt (Esaïasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2007, s. 294). Att fallen är få och mängden analysenheter kvantitativt sett är liten, ger en närhet till mina fall (Holme & Solvang, 1991, s. 78) och utrymme för expertbedömning, som har blivit allt vanligare i forskning där attityder studeras (Benoit & Wiesehomeier, 2009, ss. 497-498). Jag har därmed valt att kombinera dels en kvantitativ analys, dels en kvalitativ analys. Det kvantitativa materialet fungerar som ett verktyg för att åskådliggöra likheter och skillnader och det kvalitativa materialet ger en tydligare bild av aktörers uppfattningar.

1.4 Avhandlingens disposition

Avhandlingen inleds med en överblick av kommunstrukturen och förändringar i den, för att lättare kunna placera mina två fall av kommunsammanslaggningsprocesser i en större helhet (kapitel 2). I kapitlet behandlas begrepp och definitioner av dem, kommunens roll och kommunsammanslagningar i Finland. Kapitel 3 innehåller beskrivning av studien och hur jag metodmässigt har gått till väga. I kapitlet beskrivs litteratur jag har använt mig av i studien och mitt eget insamlade material. I kapitel 4 presenterar jag infallsvinklar kring studiens teoretiska referensram, som inkluderar implementering, organisationsteori och organisationer i förändring och teori kring demokrati och byråkrati. I kapitel 5 presenterar jag statliga förväntningar och målsättningar med kommunsammanslagningar och beskriver dem. Analysen sker i kapitel 6, där jag inleder med en frekvensanalys med fokus på förväntningarna och oberoende kommuner och aktörer. I frekvensanalysen kan jag jämföra

förväntningarna med varandra och lyfta fram särskilda iakttagelser kring dem. Analysen innehåller även korstabeller, en för varje förväntning. Korstabellerna synliggör om aktörerna i de olika kommunerna anser att statens förväntningar avviker eller motsvarar situationen i den nya kommunen. Korstabellerna ger mig möjlighet att göra en jämförelse mellan dels aktörer, dels kommuner. I analyskapitlet lyfter jag avslutningsvis fram problem som uppstår i en sammanslagningsprocess och teoretiska förklaringar till dem. Avhandlingen avslutas med en sammanfattning.

2. Kommunstrukturen i förändring

Avsikten med detta kapitel är att presentera relevanta begrepp och relevant innehåll i min studie, med kommunen i förändring som genomgripande tematik. Jag redogör dels för begrepp som har relevans i min studie, bl.a. begreppet kommunsammanslagning och effektivitet. Dels redogör jag för kommunstrukturen och förändringsprocesser i Norden och Finland för att få en tydligare bild av den övergripande situationen.

2.1 Definition av begrepp

De generella begreppens betydelse är viktig i en jämförande studie (Rose, 1991 i (Lidström, 2003, s. 10), med strävan efter att jämförelsen ska avse samma saker. En avgränsning av begreppet *kommun* är således aktuell. Ur existerande teoribildning (Lidström, 2003, ss. 10-13) kan kommuner avgränsas med hänvisning till den värdegrund kommunen anses bygga på, dess syfte eller funktion eller med en nominell definition. En del teorier lägger tyngd på de värden som kommunerna anses representera. Som ett argument för kommunernas existens är kommunernas betydelse för demokratin och dess utrymme för lokal självstyre men även en aktör som tillhandahåller offentlig service och liknande verksamhet.

Kommunens syfte eller funktion kan närmast med hjälp av olika statsteorier och perspektiv. Ett *nyliberalt perspektiv* lyfter upp individens valfrihet och betonar

kommunernas betydelse för mångfalden, medan en *pluralistisk statsteori* betonar mångfald mindre än det nyliberala perspektivet men anser att kommunen har en medborgarutbildande funktion för demokratin och fungerar som en motvikt till centralmakten. Ett *elitteoretiskt perspektiv* ser å andra sidan kommunerna som arenor för eliter. Den *nominella definitionen* innehåller kriterier i form av geografiska läget, grad av autonomi, befogenheter och lokala val. Det förstnämnda kriteriet bygger på att kommunen verkar inom ett avgränsat geografiskt område inom en stat för att kunna benämnas som en kommun. För det andra har kommunerna en viss grad av autonomi eller självstyre, d.v.s. kommunerna ska självständigt kunna fatta beslut utan inblandning från statligt håll. Det tredje kriteriet är att kommunerna har vissa auktoritativa befogenheter gentemot sina invånare, någon form av myndighetsroll som tar sig uttryck i bl.a. regler och stadgor fattade av kommunen som invånarna ska följa. Det fjärde och sista kriteriet inom ramen för den nominella definitionen är att kommunerna har direktvalda beslutsfattare som har förankring till kommunens invånare, i form av representativ eller direkt demokrati. Dessa kriterier avskiljer kommuner från andra företeelser i samhället, bl.a. företag.

Jag kommer i huvudsak att använda mig av begreppet *kommunsammanslagningar* i denna uppsats, med betydelsen att en kommun ansluts till en annan kommun eller flera andra kommuner. Begrepp som kommunfusion och kommunsamgång kommer även att användas, eftersom olika benämningar, men med samma innebörd, används i litteratur och lagar. I lagen om kommun- och servicestrukturreformen (169/2007) och i kommunstrukturlagen (1698/2009) används exempelvis *sammanslagning*. Enligt kommunstrukturlagens 3 § avses en ändring i kommunindelningen sammanslagningar av kommuner eller överföring av en del av en kommun till en annan kommun. Med sammanslagning av kommuner avses en ändring i kommunindelningen då en eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun, samtliga kommuner upplöses och går samman genom bildande av en ny kommun. Det kan även betyda att en kommuns område delas mellan två eller flera kommuner så att den kommun som ska delas upp upplöses. Även Institutet för de inhemska språken använder sig av begreppet kommunsammanslagning.

Den kommunala omstruktureringen är i huvudsak en fråga om hur kommunerna ska strukturera sin verksamhet för att uppnå *effektivitet* (efficiency) och *produktivitet* (productivity). Begreppen, speciellt effektivitet, dyker regelbundet upp i samband med

centrala målsättningar för den föregående kommun- och servicestrukturreformen och kommun- och servicestrukturreformen som pågår i dag.

Effektivitet beskrivs som förhållandet mellan resultat och graden av måluppfyllelse och kostnaderna för att nå resultaten, d.v.s. förhållandet mellan effekt och kostnad. (Lane & Back, 1991, ss. 244-245, 253). Enligt nationalencyklopedin beskrivs effektivitet som förhållandet mellan insatserna i en verksamhet och verksamhetens resultat och som en central egenskap då det gäller olika ekonomiska systems förmåga att utnyttja ett samhälles resurser på ändamålsenligt sätt.

Produktivitet definieras som kvoten mellan ett mått på mängden utförda prestationer och ett mått på använda produktionskostnader, d.v.s. prestation i relation till insats av resurser (Lane & Back, 1991, ss. 244-245, 253). Enligt nationalencyklopedin beskrivs produktivitet som förhållandet mellan erhållet resultat och insatta resurser vid industriell produktion.

2.2 Kommunen i ett nordiskt perspektiv

Kommunernas plats är djupt förankrad i den finländska staten, i övriga Norden likaså. Ett gemensamt drag i de nordiska och västeuropeiska staterna är förekomsten av kommunens funktion som enhet för medborgarens självstyre, d.v.s. kommunalt självstyre. Kommunalförvaltningen grundar sig på självstyre, vars bakomliggande tanke går långt tillbaka i tiden. Traditionen grundar sig i att människan har en frihet och skyldighet att vara med och fatta beslut i frågor som berör dem. I ett nordiskt och europeiskt perspektiv anser Lidström (2003, ss. 10-13), utgående från existerande teoribildning, att kommunerna kännetecknas av att de har en viss grad av autonomi eller självstyre. Det måste finnas utrymme för kommunerna att själva fatta beslut i frågor utan inblandning av staten. Automin kommer till uttryck i kommunens funktioner och i de regler som styr det kommunala handlingsutrymmet. Kommunernas uppgiftsmängd och ansvarsområden varierar inom ramen för definitionen. Deters & Rose beskriver den lokala förvaltningen i mera allmänna ordalag;

"[...] local government, by which we loosely refer to the level of government in a political system that is closest to the citizen and that bears or shares responsibility for relatively wide range of services and policies, [...]" (Denters & Rose (2005, s.7)

En genomgång av kommunsystemen i Europa² och utvecklingstrender i kommunsystemen visar att graden av autonomi varierar runtom i världen. De finländska kommunerna tillsammans med de övriga nordiska länderna har dock en lång tradition av lokal autonomi och betydande mängd uppgifter att ansvara över.

"In Switzerland, the United States, Germany and the Nordic countries there has long been a tradition of strong (de facto) local autonomy and local governments operating with a wide range of functional responsibilities."
(Denters & Rose, 2005, s. 247)

2.2.1 Kommunens roll i Finland

Enligt Finlands grundlag (731/1999 121 §) och kommunallagen (365/1995 1 §) är landet indelat i kommuner, vars förvaltning grundar sig på kommuninvånarnas självstyre. Finlands grundlag tillsammans med kommunallagen och Europarådets konvention om lokalt självstyre är lagstiftning som utgör grunden för kommunens självständighet och självstyre. Trots lagstiftning påverkas kommunernas förmåga och förutsättningar av hur kommunen agerar inom de angivna ramarna. Även yttre faktorer och vad som sker i omvärlden påverkar kommunernas situation.

Kommunerna i Finland har en hög grad av autonomi och en stor mängd uppgifter att sköta, dels frivilliga, dels bestämda genom lagstiftning. Kommunerna representerar det lokala intresset och producerar service för sina invånare (Barnett, 2011, s. 276). Med stöd av självstyret sköter kommunerna dessa uppgifter och för att upprätthålla tjänster förutsätts ett

² Läs mera i "Kommunsystem i Europa" (Lidström, 2003). Lidström gör en indelning i sex kommunsystem. Även andra indelningar finns att tillgå, men Lidström bidrar med en heltäckande översikt över de europeiska kommunsystemens uppbyggnad och variationen mellan dem.

samarbete mellan olika enheter inom den offentliga förvaltningen. Uppgifter kan överföras från kommunerna till staten eller tvärtom eller organiseras på andra sätt. Hur uppgifterna organiseras bestämmer kommunerna i huvudsak själva, såtillvida att kommuninvånarnas intresse och behov uppmärksammas.

I samband med den nya kommunallagen som trädde i kraft 1995 (365/1995) fick kommunerna mera makt gentemot staten. 2 § i kommunallagen stipulerar att kommunen sköter uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och vad som stadgas i lagen. För att ge kommunerna nya uppgifter eller frånta dem uppgifter eller rättigheter måste detta ske *genom lag*. Kommunallagens 8 § om förhållandet mellan staten om kommunen ger kommunen en framträdande roll gentemot staten; finansministeriet *följer allmänt* kommunernas verksamhet och ekonomi och regionförvaltningsverket kan *med anledning av klagomål* undersöka om kommunen tar i beaktande gällande lagar.

I en undersökning³ av Finlands Kommunförbund om förändringar i kommunstrukturen i Finland, presenteras kommunens roll och förändringar i den. I Finland har kommunernas roll förändrats under 1900 – talet. Fram till 1920 – talet var kommunerna i huvudsak självständiga och hade ansvar över de flesta uppgifter. Den största förändringen i kommunalförvaltningen skedde på 1960 – talet, då en expansion av statens välfärdsuppgifter medförde förändringar i kommunens roll. Då ifrågasattes även de små kommunernas storlek och hur storleken kan påverka jämlik service för invånarna. Till kommunens självstyre tillades därmed att ansvara över de uppgifter staten ålade kommunerna och forskare ifrågasätter reformernas påverkan på kommunernas självstyre (Haveri, Laamanen, & Majoinen, 2003, s. 28).

I undersökningen utreds framför allt *behovet* av förändring. De tillfrågade⁴ i undersökningen anser att det finns behov av sammanslagningar som resulterar i större kommuner för att kunna stärka lönsamheten och effektiviteten och för att åstadkomma en balanserad utveckling (Haveri, Laamanen, & Majoinen, 2003, s. 47). Kommunens storlek påverkar även kommunernas livs- och handlingskraftighet i framtiden. Faktorer som

³ ”Nya kommunstrukturer? En undersökning om framtida behov av ändringar i kommunindelningen” Acta nr 155. Haveri, A., Laamanen, E., Majoinen, K. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.

⁴ Sakkunniga inom kommunsektorn. Ledande förtroendevalda, ledande tjänstemän och övriga sakkunniga (Haveri, Laamanen, & Majoinen, 2003, s. 24).

förutsätter en större kommun är bl.a. kravet på en lönsam och effektiv serviceproduktion som stöder invånarnas behov och kommunens konkurrenskraft på lokal, nationell och internationell nivå (ss. 51-55). En utveckling av kommunstrukturen har även skett i övriga Norden, Europa och världen (Lidström, 2003; Haveri, Laamanen, & Majoinen, 2003; Denters & Rose, 2005; Lähteenmäki-Smith, 2006 m.fl.). Att öka kommunstorleken och minska antalet kommuner ser ut att vara målet i olika länder (Haveri, Laamanen, & Majoinen, 2003, s. 32).

Kommunernas roll i samhället och vilken funktion kommunen ska utgöra ifrågasätts i dagens debatt kring reformer och utveckling av den lokala administrationen. Under de senaste decennierna har kommunernas verksamhetsmiljö förändrats i stor omfattning och kommunerna är tvungna att tackla det ständiga behovet av förändring. Detta gäller både i Finland, Norden och i övriga Europa. De finländska kommunernas främsta uppdrag är att tillhandahålla service för kommuninvånarna och serviceproduktionen kräver allt mera, i så stor grad att kommunen självständigt inte kan erbjuda all den service kommuninvånarna behöver på ett effektivt och lönsamt sätt. En del tjänster kräver samarbete eller andra lösningar för att hålla utgifterna för servicen på en rimlig nivå.

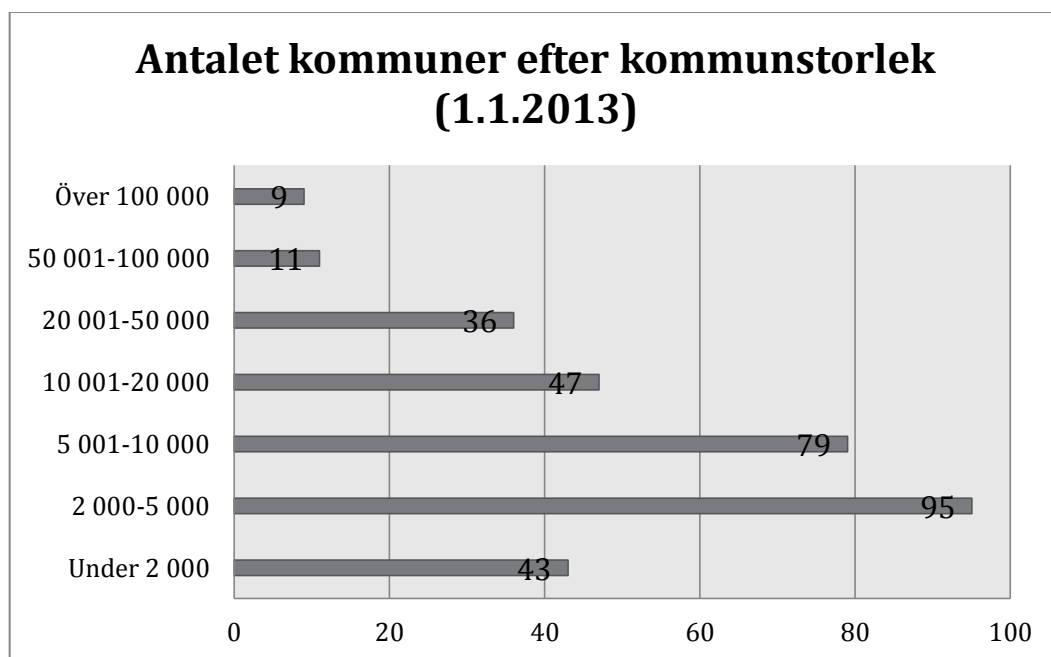
Fastän det finländska idealet i dagsläget är storkommuner, följer inte alla utvecklingstrender i Europa samma mönster. Kommunsystemen är uppbyggda på olika grunder, men gemensamt för kommunsystemen är att samhälleliga förändringar inte kan undvikas, oberoende kommunstrukturen i landet. Problem som uppstår, må de vara ekonomiska eller strukturella, måste lösas på ett eller annat sätt. Kommunsystemet och dess historiska arv i landet påverkar hur möjliga reformer eller förändringsprocesser förverkligas.

2.3 Kommunstrukturen i Finland

Med kommunstruktur avses den helhet som bildas av enskilda kommuner. Kommunstrukturen i Finland står inför stora förändringar, och har även genomgått stora förändringar de senaste decennierna. 2013 var kommunernas antal 320, varav 16 är åländska. I Finland finns 107 städer och 213 kommuner. Enligt kommunallagen (365/1995) är ”kommun” den enda officiella kommunformen i Finland, men om

kommunen uppfyller aspekter på ett stadssamhälle har kommunen möjlighet att benämnas som stad. I Finland är befolkningen koncentrerad till landets södra delar och de största stadsregionerna. Ramlagen (169/2007) ställer krav på ett befolkningsunderlag på 20 000 invånare för primärhälsovården och socialvården och 50 000 för grundläggande yrkesutbildning. De flesta kommunerna i Finland idag har ca 2 000 – 10 000 invånare. 95 av 320 kommuner ett invånarantal på 2 000 – 5 000 och 79 av 320 kommuner 5 001 – 10 000 invånare (Finlands Kommunförbund). I samband med kommun- och servicestrukturreformen var utgångspunkten i ramlagen ett invånarantal på ca 20 000. 36 av 320 kommuner har idag ett invånarantal mellan 20 000 – 50 000 (se figur 1).

Figur 1: Antalet kommuner efter kommunstorlek (1.1.2013)



Källa: Finlands Kommunförbund. Figur: Fredriksson, 2014

Kommunstorleken är relativt liten i medeltal och 2012 var medelstorleken ca 16 000 invånare. Lite mera än hälften av kommunerna hade mindre än 6 000 invånare, vilket gör Finland till ett land med mycket små kommuner. Kommunstorlekens utveckling under de senaste 50 åren har ökat i jämn takt fram till 2009 då många kommuner slogs samman i samband med kommun- och servicestrukturreformen. 2007 var medeltalet ca 12 000 invånare, 2009 över 15 000 invånare och 2012 16 000 invånare (Finlands Kommunförbund).

2.4 Kommunreformer

I och med kommunsammanslagningarna har kommunernas antal minskat avsevärt under de senaste åren. Fr.o.m. 1966 till 2013 har kommunerna minskat från 545 stycken till 320, det har således skett över 150 kommunsammanslagningar de senaste 47 åren. Vid ingången av år 2009 genomfördes en märkbar del kommunsammanslagningar, 32 stycken, vilket reducerade antalet kommuner med 69. Den stora andelen kommunsammanslagningar 2009 berodde på många orsaker, bl.a. inleddes en ny fullmäktigeperiod och sammanslagningsunderstödet var som högst 2008 och 2009 (Koski, Köysti, & Halonen, 2013, ss. 15-16). Kommunsammanslagningarna i början av år 2010 ledde till att sex kommuner försvann, likaså de kommunsammanslagningar som genomfördes vid ingången av år 2011 minskade antalet kommuner med sex stycken. Åren 2011 – 2012 skedde inga förändringar i form av sammanslagningar. Vid ingången av 2013 genomfördes 10 sammanslagningar som berörde 16 kommuner.

2.4.1 Tidigare kommunreformer

Termen kommunreform har sitt ursprung från slutet av 1960 – talet. År 1961 – 1982 genomfördes ”den stora kommunreformen” där målet var att kommunerna helst skulle ha flera än 8 000 invånare och minst 4 000 invånare. Antalet kommuner var då kring 500 stycken och målet var att reducera antalet kommuner till ca 300 stycken. Under den stora kommunreformen var man oense om i vilken mån tvångssammanslagningar skulle användas, eftersom en del ansåg att tvång enbart skulle tillämpas i särskilda fall. Under den tiden hade staten dock lagbaserad möjlighet att med tvång genomföra sammanslagningar vid behov, fastän kommunfullmäktige ansåg motsatsen. Under dessa år fattades sammanlagt 20 beslut om tvångssammanslagningar (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, ss. 19-20).

Kommun- och servicestrukturen pågick 2007 – 2011 och i början av processen inleddes arbetet kring den nya ramlagen som skulle styra reformen. Rapporten ”*Kunta- ja palvelurakenneuudistus – I vaiheen loppuraportti*” (Peltomäki, 2006) är resultatet av ett projekt som innefattar den första fasen i kommun- och servicestrukturen. Projektet

leddes av den ministergrupp som beredde basserviceprogrammet och genomfördes praktiskt av kommun- och servicestrukturgruppen som leddes av inrikesministeriet. Inom ramen för projektet skulle man utreda och ge ett förslag till ansvarsområden för ordnandet av service, klargöra hur ordnandet och produktionen av servicen ska effektivieras och utreda servicens styrnings- och utvecklingssystem. Det skulle även utarbetas ett utvecklingsförslag och fördelningen mellan uppgifterna som staten och kommunerna har och fördelningen av kostnader kring dem skulle utvärderas. Ytterligare skulle projektet stöda och utveckla utvecklingsprojekt inom social- och hälsovården och bereda de centrala och nödvändiga förändringar i lagstiftningen som berör bl.a. kommunernas uppgifter, finansiering, ordnandet av service, samarbete och kommunindelning. Målet med projektet var att de uppgifterna kommunerna ansvarar över har en tillräckligt stark strukturell och ekonomisk grund, för att trygga servicens kvalitet, tillgänglighet och produktivitet.

Lagen om kommun- och servicestrukturen (169/2007) trädde i kraft våren 2007. I ramlagen fastslogs målen för reformen och hur reformen skulle uppnås, t.ex. var kravet på befolkningsunderlaget 20 000 invånare, bl.a. för ordnandet av primärhälsovården och socialvården och 50 000 för grundläggande yrkesutbildning. Vissa undantag från kraven fanns, t.ex. långa avstånd, förhållanden i en skärgårdskommun eller språkliga rättigheter. Kommunerna hade möjlighet att välja mellan att uppfylla kravet på befolkningsunderlaget genom att genomgå en sammanslagning eller inrätta ett samarbetsområde. Staten hade enligt ramlagen ingen rätt att förplikta kommunerna till handling, men då en tredjedel av kommunerna år 2009 fortfarande inte kunde uppfylla kravet på 20 000 invånare, gjordes en ändring i lagen. Staten hade nu behörighet att förplikta kommunerna till handling. År 2009 skedde en stor del kommunsammanslagningar, en bidragande orsak till detta var sammanslagningsunderstödet. Ramlagen för kommun- och servicestrukturen var i kraft till utgången av 2012.

Mellan åren 1946 och 2013 har det sammanlagt genomförts 164 sammanslagningar (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 26). Kring 70 procent av alla kommunsammanslagningar innehöll en sammanslagning av två kommuner, fastän det 2009 skedde många kommunsammanslagningar där flera än två kommuner sammanslogs. Perioder som det har skett många sammanslagningar är den stora kommunreformens tid

1964 – 1982 då 69 kommunsammanslagningar skedde och tiden för kommun- och servicestrukturreformen 2007 – 2013 då 59 kommunsammanslagningar skedde.

2.4.2 Situationen idag och målsättningar med kommunsammanslagningar

2000 – talets sammanslagningar minskade mängden kommuner med ett befolkningsunderlag på mindre än 2 000 invånare med ungefär hälften, men trots detta kräver bl.a. den ekonomiska och demografiska utvecklingen ytterligare åtgärder. Målet att trygga tillgången och kvaliteten på servicen har inte uppfyllts i den förväntade utsträckningen. Hur ser målsättningarna ut enligt staten?

Det finns flera olika mål med kommunsammanslagningarna. Ett viktigt mål är att nå en bättre och effektivare verksamhet genom att kombinera kommunernas uppgifter och sammanföra pengarna och personalen som de sammangående kommunerna har till sitt förfogande (virtuellakommunen.net⁵). För en mindre kommun kan en kommunsammanslagning medföra bättre möjligheter att finansiera och ordna service för sina invånare. Mindre kommuner är mera sårbara för ekonomiska utmaningar och små eller stora förändringar kan utsätta kommunen för stora svårigheter. Enligt regeringen skulle kommunreformen leda till en livskraftig kommunstruktur med starka primärkommuner. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering är målet med regeringens kommunpolitik att

”trygga högklassiga och enhetliga kommunala tjänster på ett kundorienterat sätt i hela landet, skapa förutsättningar för utvecklingsverksamhet som stärker kommunernas ekonomi och för förenhetligande av samhällsstrukturen samt att stärka den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin” (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 17).

Enligt Finansministeriet syftar kommunreformen till detta

⁵ <http://www.virtuaalikunta.net/sv/information/kommunsammanslagningar/Sidor/default.aspx>

”Kommunreformen syftar till en livskraftig kommun- och servicestruktur. En livskraftig kommun- och servicestruktur baserar sig på en befolkningsstruktur där befolkningsutvecklingen tryggar en tillräcklig befolkning i arbetsför ålder samt tillräckliga ekonomiska resurser och personalresurser för att trygga servicen. Befolkningsstrukturen bildar också grunden för ekonomin” (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 15).

De tidigare reformerna, den stora kommunreformen och kommun- och servicestrukturen, har syftat till att stärka kommunernas uppgifter och handlingskraft angående ekonomin, service och demokrati. Målet har varit att trygga tillgången och kvaliteten på servicen och att stärka kommunens ekonomiska bärkraft.

2.4.3 Sätt att genomföra en kommunsammanslagning

Hur en kommunsammanslagning kan genomföras har till en viss del förändrats och varierat fr.o.m. 1960 – talet då kommunreformerna började. Jag har tidigare i detta kapitel utrett för den stora kommunreformen som pågick under 1960-1980 – talet, kommun- och servicestrukturen 2007 – 2011 och den pågående kommunreformen (2013-). Enligt Finansministeriet kan sätten att genomföra en kommunsammanslagning kategoriseras i tre kategorier (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 184), bl.a. beroende av utgångspunkten, vad som har betonats i sammanslagningen och framtidsvisioner.

Tabell 1 tydliggör de tre kategorierna *mekanisk rutinmässig sammanslagning*, *strategisk sammanslagning* och *effektiviserande sammanslagning*, utifrån de kommunreformer som har ägt rum tidigare eller är aktuella just nu. Tabellen ger även en överblick av likheter och skillnader i reformerna och jag anser att man tydligt kan se hur man har önskat utveckla följande reform så att den skulle vara ännu effektivare än den föregående reformen. Vid en jämförelse utifrån tabellen anser jag att skillnaderna är större mellan de två tidigare reformerna, d.v.s. den stora kommunreformen och kommun- och servicestrukturen, än den senaste och den nuvarande, d.v.s. kommun- och servicestrukturen och kommunreformen som pågår på 2010 – talet.

Tabell 1: Sätt att genomföra en kommunsammanslagning

	Mekanisk rutinmässig sammanslagning av kommuner	Strategisk sammanslagning av kommuner	Effektiviserande sammanslagning av kommuner
A.	Typiskt för 1960 - 1990 - talen	Typiskt för 2000 - talet	Eftersträvat genomförandesätt på 2010 - talet
B.	Betonar skillnaderna mellan de gamla kommunerna	Betonar den nya kommunens möjligheter	Betonar den nya kommunen och regionens möjligheter
C.	Ser till nuläget	Ser till framtiden	Ser till nuläget och framtiden
D.	Baserar sig på små förändringar	Baserar sig på tillräckligt stora förändringar	Baserar sig på effektiva förändringar
E.	Den största kommunens verksamhet måste fortsätta	Den nya kommunens verksamhet måste utvecklas	Den nya kommunens och regionens verksamhet måste utvecklas
F.	Betonar de automatiska följderna av sammanslagningen	Betonar genomförandet av sammanslagningen	Betonar ett effektivt genomförande av sammanslagningen
G.	I allmänhet ansluts en liten kommun till en stor	I allmänhet bildas en ny kommun	Målet är att bilda en ny stark kommun
H.	Svår att godkänna i en liten kommuns fullmäktige	Svår att godkänna i en liten kommuns fullmäktige	Mycket svår att godkänna i en liten kommuns fullmäktige

Källa: En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012. Tabell: Fredriksson, 2012

Reformtiden under 1960-1990 – talen benämns som en *mekanisk rutinmässig sammanslagning av kommuner*, eftersom utgångspunkten i allmänhet var små, rutinmässiga förändringar. Det fokuserades inte någon större uppmärksamhet vid genomförandet av sammanslagningen, eftersom det antogs att för- och nackdelar med sammanslagningen kommer automatiskt. Ingen större fokus lades på en reformering av kommunens verksamhet, utgångspunkten var att verksamheten skulle förbli oförändrad. Den mekaniskt rutinmässiga sammanslagningen såg enbart till det aktuella läget och man koncentrerade sig inte på framtiden. Följande sätt att genomföra en sammanslagning benämns som en *strategisk sammanslagning av kommuner*, som betonar framtiden och en utveckling. Sättet betonar kommunens möjligheter och utvecklingspotential och man var ute efter att genomföra en sammanslagning som ledde till tillräckligt stora förändringar. Utgångspunkten för reformsättet var att utveckla verksamheten. Dessa sätt har till en viss överlappat varandra vid de senaste kommunreformerna. Det sista sättet betonar

effektiveringen och benämns som en *effektiviserande sammanslagning av kommuner*. Effektiveringen grundar sig i de stora samhälleliga förändringarna vi står inför idag och en förändring kräver snabba och effektiva åtgärder. För att göra verksamheten effektivare, måste kommunerna utvärdera hur verksamheten har sett ut tidigare och vad som måste utvecklas för att kunna erbjuda verksamhet och tillräcklig service i framtiden. Alla tre sätt kännetecknas av att de olika kommunsammanslagningarna är svåra att godkännas av ett fullmäktige i en liten kommun. Detta hänvisar till att beslutsfattarna ska godkänna samgångsavtalet och att det är svårare att godkänna i mindre kommuner. I Finansministeriets utredning diskuteras inte orsaken till att sammanslagningen är svårare att godkänna av fullmäktigen i mindre kommuner, men en motivering skulle t.ex. kunna vara att de mindre kommunerna upplever att de har mera att förlora, ju större förändringarna är, och har således svårare att godkänna en sammanslagning.

2.5 Sammanfattning

I detta kapitel har jag redogjort för kommunen i förändring, kommunens roll i ett nordiskt och europeiskt perspektiv, hur kommunstrukturen i Finland ser ut idag och kommunreformer då och nu. Kommunstrukturen i Finland har under en lång tid varit en utmaning, eftersom strukturen inte kan bära upp den service och ekonomi en kommun bör ha. Finland har fortfarande ett stort antal kommuner, idag 320 stycken, fastän flera stora reformer har ägt rum. Samma tendenser kan iakttagas i övriga Europa likaså, där det i olika kommunsystem pågår förändringsprocesser av olika slag. Trots skillnader i kommunsystem finns det en gemensam faktor – kommunerna kämpar för att uppfylla de krav rollen⁶ som producerare av service och representant för det lokala intresset innebär.

Enligt rapporten "*Kunta- ja palvelurakenneuudistus – I vaiheen loppuraportti*" (Peltomäki, 2006) var bakgrunden till kommun- och servicestrukturen de strukturella förändringar som Finland står inför som leder till behovet av nya lösningar. Den offentliga ekonomin är i obalans och det påverkar den kommunala ekonomin och kommunernas ansvar att producera service för sina invånare. Skillnaderna mellan kommuner blir större p.g.a. flyttningsrörelser och eftersom befolkningsökningen

⁶ Barnett, 2011, s. 276.

koncentreras till vissa områden. Befolkningen blir äldre och den yngre generationen minskar, vilket ställer nya krav på servicen. Den arbetsföra befolkningens mängd minskar i relation till den äldre befolkningen och det uppstår obalans och skillnaden förväntas stiga ytterligare om ingen förändring sker. De centrala faktorer som påverkar förändringar i befolkningsstrukturen, d.v.s. en minskning av barn och människor i arbetsför ålder och en ökning av den äldre befolkning, har en direkt inverkan på servicebehovet. Kommunerna är tvungna att producera mera service för äldre, samtidigt som servicen i samband med dagvård och skolor måste ses över. Speciellt inom områden för social- och hälsovård ställs krav på nya lösningar, även i reformen i dagsläget, då kommunerna måste uppfylla befolkningskriteriet på 20 000 invånare, vilket enligt lagstiftning krävs för anordnande av social- och hälsovård. Med facit på hand är det möjligt att se många likheter med kommun- och servicestrukturreformen 2007 – 2011 och pågående reformprocess, bakomliggande orsaker och målsättningar.

3. Metod och material

I detta kapitel presenterar jag mitt material och min metod. Materialet som jag använder i min studie härstammar från två utvärderingar som jag gjorde under hösten 2012. De handlar om två kommunsammanslagningar som skedde 2009, som resulterade i de nya kommunerna Kimitoöns kommun och Pargas stad. Jag gjorde intervjuer med aktörer i dessa kommuner för att ta reda på hur de uppfattar situationen i den nya kommunen, i jämförelse med visionen kring kommunsammanslagningen. Utvärderingarna har styrt upplägget dels i den mån att min studie berör två fall, d.v.s. Kimitoöns kommun och Pargas stad. Dels är utvärderingarna kvalitativa och min studie innehåller således en kvalitativ – subjektiv – innehållsanalys med tillägg av kvantitativ – objektiv – innehållsanalys.

3.1 Fallstudier

Min studie är en fallstudie, som bidrar med hur implementeringen av statens förväntningar i en kommunsammanslagning sker i två sammanslagningsprocesser och hur målsättningar uppfylls. Möjligheten med fallstudier är att jag får en närhet till mina fall och jag kan koncentrera mig på få fall och gå djupare in på respektive fall. Yin (2006) citerar Herriott & Firestone (1983)

”Resultaten och beläggen från multipla fall anses ofta vara övertygande och den övergripande fallstudien betraktas därför som mer robust eller starkare”
(Herriott & Firestone, 1983 i Yin, 2006, s. 68)

Jag har även möjlighet att jämföra de två fallen med varandra. Yin anser dock att enskilda fall är mera unika än då flera fall behandlas och att genomförandet av en flerfallsstudie kräver stora resurser och mycket tid. Arbetet kring min studie (förarbete, intervjuer och sammanställning av intervjuer och text) har i huvudsak pågått under sensommaren och hösten 2012 och blev färdig i november 2012.

3.1.1 Val av fall – Kimitoöns kommun och Pargas stad

På uppdrag av revisionsnämnderna i Kimitoöns kommun och Pargas stad har jag under hösten 2012 sammanställt en utvärdering av samgången 2009 mellan de tre tidigare kommunerna i nuvarande Kimitoöns kommun och en utvärdering av samgången 2009 mellan de fem tidigare kommunerna i nuvarande Pargas stad (Fredriksson, 2012). Avsikten med utvärderingarna var att ta reda på hur livet efter samgången har sett ut och hur olika människor, som på ett eller annat sätt har varit delaktiga i samgångsprocessen, har föruppfattningar angående det som samgången har fört med sig. Utvärderingarna och att de två kommunerna är inkluderade i dem, är en orsak till val av kommuner. Kommunerna är även två exempel på kommunsammanslagningsprocesser som skedde under kommun- och servicestrukturreformen 2007 – 2011. Syftet med avhandlingen är att öka kunskapen om vilka aspekter av kommunsammanslagningar som inte motsvarar förväntningarna i kommunerna, genom att studera kommunala aktörers uppfattningar i dessa två processer av

genomförda sammanslagningar. Jag jämför statens förväntningar med Kimitoöns kommuns och Pargas stads resultat av sammanslagningsprocessen för att besvara min forskningsfråga om förväntningarna motsvarar situationen i kommunerna.

*Kimitoöns kommun*⁷ är en skärgårdskommun med 2 500 öar, varav ett 30 – tal är bebodda året om. Kommunen är Finlands största havsö. Kommunens läge vid havet, vacker natur och historiska kulturmiljöer i kombination med nära avstånd till Åbo, Salo och Helsingfors gör Kimitoön till en attraktiv ort för turism och boende, såväl året om som under fritiden. Förutom att kommunen vill erbjuda vackra, trygga miljöer för våra invånare och besökare, kan kommunen även erbjuda mångsidig service, rikligt kulturutbud och ett stort utbud av fritidsaktiviteter. Invånarantalet (31.12.2013) är 7 005 personer, varav andelen svenskspråkiga är 73 % och andelen finskspråkiga är 27 %. Kimitoöns kommun bestod tidigare av de tre kommunerna Kimito, Dragsfjärd och Västankfjärd.

*Pargas stad*⁸ omfattar stora delar av Skärgårdshavets område med tusentals öar, holmar och skär. Pargas stad omfattar småstadsmiljö och storindustri, landsbygd och skärgård. Kommunerna Houtskär, Iniö, Korpo, Nagu och Pargas stad bildade den 1.1.2009 en ny kommun, VästÅbolands stad, som 1.1.2012 antog namnet Pargas stad. Vid kommunsamgången skapades en ny skärgårdsstad med ca 15 500 invånare. Den nya kommunen vill vara en livskraftig skärgårdskommun där alla invånare ska ha tillgång till god service och möjligheter till arbete och utkomst, oberoende av i vilken del av kommunen man bor. Pargas stad är en tvåspråkig stad med svenska som majoritetsspråk, har 10 gästhamnar och 20 mindre hamnar och har flest färjor och förbindelsebåtar i Finland.

3.1.2 Fall som kontext

Min studie beskriver fall som kontext, eftersom jag undersöker *individen som en del av helheten, d.v.s. kommunen*. Individens *uppfattning* gällande kommunsammanslagningar är

⁷Information från kommunens hemsida, <http://www.kimitoon.fi/sv/om-kommunen/faktaomkommunen/>

⁸Information från stadens hemsida, http://www.parainen.fi/web/kommuninfo/sv_SE/om_pargas/

i fokus, jag undersöker inte kommunen i sig. Studien betraktar Kimitoöns kommun och Pargas stad som två fall som dels utgör kontext till individerna, dels är direkt/indirekt beroende av varandra. De två kommunerna har ett beroendeförhållande, d.v.s. de är *interdependenta* fall, eftersom det finns kopplingar mellan dem. När interdependens föreligger är fallen ömsesidigt beroende av varandra (Denk, 2012, s. 148). Enligt Denk (2012) uppstår det ett beroendeförhållande mellan fall när egenskaper i ett fall påverkar egenskaper i ett annat fall eller när förhållandet mellan fall påverkar förhållande inom fall. Ömsesidigt förhållande uppstår genom relationer mellan fallen. Kopplingen mellan mina fall är dels politisk (i bägge kommuner är Svenska Folkpartiet det största partiet), dels institutionell (bägge kommuner är resultatet av en statlig reformprocess) och även kulturell (i bägge kommuner är majoritetsspråket svenska). Det finns även andra typer av kopplingar som utgör ett beroendeförhållande mellan fall (Denk, 2012, ss. 152-153).

Enligt Goodin & Tilly (2006) bidrar fokusering på kontext till systematisk kunskap och de betonar vikten av systematisk kunskap för att förstå kontexten (s. 6). För att bättre förstå varför vissa saker sker, måste man kunna överblicka helheten. Min fallstudie bidrar med information om hur statens målsättningar med en kommunsammanslagning motsvarar situationen i två nya kommuner. Informationen grundar sig i aktörers uppfattningar kring sammanslagningen och hur implementeringen av statens målsättningar har sett ut och om visionen motsvarar verkligheten. Min studie bidrar med exempel på hur implementering av statens policy och målsättningar uppfylls i praktiken i två fall av kommunsammanslagningar.

3.2 Metod

Min studie innehåller en kvalitativ – subjektiv – innehållsanalys med tillägg av kvantitativ – objektiv – innehållsanalys. Jag kommer att använda mig av en kvantitativ metod i kombination med kvalitativa tillägg, vilket jag med fördel kan göra (Holme & Solvang, 1991, s. 76). Bägge metoder har ett gemensamt syfte och det är att ge en bättre förståelse av det samhälle vi lever i och hur enskilda människor, grupper eller institutioner handlar och påverkar varandra. Skillnaden mellan dessa metoder är att kvantitativa metoden omvandlar informationen till siffror, som man kan fylla en datamatrix med och sedan

genomföra statistiska analyser (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2007, s. 227). Utmärkande drag⁹ för den kvantitativa metoden är bl.a. *systematiska och strukturerade observationer*, t.ex. i form av enkäter. Metoden *beskriver och ger förklaringar* och den ger ett *avstånd* till det som undersöks. I den kvalitativa metoden är det forskarens uppfattning eller tolkning av information som är central. Den kvalitativa metodens styrka är helhetsbilden och närkontakten till urvalet den medför. Utmärkande drag¹⁰ för den kvalitativa metoden är bl.a. *osystematiska och ostrukturerade observationer*, t.ex. djupintervju utan fasta svarsalternativ, metoden *beskriver och bidrar med förståelse* och den ger *närhet* till det som undersöks.

Med hjälp av den kvalitativa metoden finns möjligheter att skapa en djupare och en mera fullständig uppfattning om det som studeras och närkontakten till aktörerna i studien bidrar till en mångsidigare uppfattning av sammanhanget (Holme & Solvang, 1991, s. 79). Metoden kan dock inte belastas med en för stor mängd enheter, som den kvantitativa metoden å andra sidan kan. På grund av resursskäl bidrar närheten och intensiteten i den kvalitativa angreppssättet till en koncentration på en mindre mängd enheter. Både kvantitativa och kvalitativa metoder har för- och nackdelar och det kan vara en fördel att kombinera de olika metoderna eftersom de svaga och starka sidorna i dem kan kompensera varandra. Det finns bl.a. möjlighet att den kvalitativa undersökningen kan vara en förberedelse till den kvantitativa undersökningen och en kvalitativ undersökning kan fungera som ett tillägg till en kvantitativ undersökning¹¹. Den sistnämnda kombinationen är aktuell i min studie.

3.3 Insamling av underlag

För att samla in information kring hur situationen ser ut i en sammanslagen kommun efter en sammanslagningsprocess, har jag använt mig av intervjuer som insamlingsmetod. Utgångspunkten för intervjuer beskrivs delvis som en möjlighet för den som utför studien att få veta mera om en viss företeelse (Holme & Solvang, 1991, s. 99), i detta fall kommunsammanslagningar och åren efter en kommunsammanslagning. Esaiasson m.fl.

⁹ Holme & Solvang, 1991, s. 78

¹⁰ Holme & Solvang, 1991, s. 78

¹¹ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2007, ss. 85-87

(2007) använder sig av begreppet samtalsintervjuundersökningar som en undergrupp till respondentundersökningar¹². Vid respondentundersökningar är det svarspersonerna själva och deras egna tankar som är studieobjekten (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2007, ss. 258-262).

Styrkan i en kvalitativ intervju¹³ ligger i att undersökningssituationen liknar en vardaglig situation och ett vanligt samtal. Detta innebär att forskaren utövar den minsta styrningen vad undersökningsspersonerna beträffar (Holme & Solvang, 1991, s. 99). I en samtalsintervju förs ett interaktivt samtal mellan forskare och intervjupersoner (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2007, s. 258). I en samtalsintervju finns en uppsättning färdiga frågor som alla svarspersoner går igenom men till skillnad från frågeundersökningar¹⁴, finns det utrymme för fortsatt dialog utanför svaren, som varierar mellan intervjuerna (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2007, s. 259 & Yin, 2006, ss. 116-117). Utgående från samtal med personer kan vissa mönster iaktas. Grunden för samtalsintervjuundersökningar är att kartlägga människors uppfattningar gällande en viss företeelse, för att den som utför studien ska få en djupare uppfattning och förståelse för en viss företeelse. En frågeundersökning kan till delar vara för ytlig för att kunna bidra med en tydligare och mer detaljerad bild av en situation. Vid en frågeundersökning ställer man vanligtvis frågor till ett (ofta slumpmässigt) urval av personer, medan personernas uppfattningar och ställning som personerna har och den kunskap och erfarenhet personerna antas kunna bidra med betonas i en samtalsintervjuundersökning (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2007, s. 291).

Att göra kvalitativa intervjuer beskrivs som en mycket krävande form av informationssamling, eftersom varje intervjusituation kan omfatta flera timmar (Holme & Solvang, 1991, s. 100). Detta leder även till begränsningar av antalet personer som intervjuas, för att undvika att helheten blir svårhanterlig (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2007, s. 294).

¹² Jämför informationsundersökningar (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2007, ss. 257-262)

¹³ Holme & Solvang (1991) använder sig av begreppet *kvalitativ* intervju, medan Esaiasson m.fl. (2007, s. 260) medvetet undviker begreppen *kvalitativ* och *kvantitativ* i samband med frågeundersökningar och samtalsintervjuundersökningar. De medger dock att frågeundersökningar är mer av kvantitativ natur och samtalsintervjuundersökningar mer av kvalitativ natur.

¹⁴ Läs mera Esaiasson m.fl. (2007) kapitel 13.

3.4 Urval av analysenheter

I studien har totalt 50 personer deltagit och för intervjustudier anses antalet analysenheter vara relativt högt (Esaïasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2007, s. 294). Materialet baserar sig på svaren från:

- organisationskommissionens ordinarie medlemmar
- fullmäktigepresidiet
- kommunstyrelsepresidiet
- kommun- och stadsdirektören
- f.d. kommundirektörerna
- en grupp tjänstemän i förmansställning

För *Kimitoöns kommun* del bestod organisationskommissionen av 11 ordinarie medlemmar, varav 10 har svarat. Fullmäktigepresidiet och kommunstyrelsepresidiet består av fyra respektive tre personer, men en del av dem var även medlemmar av organisationskommissionen och har således svarat utgående från flera positioner. Nuvarande kommundirektören och de f.d. kommundirektörerna är totalt fyra stycken, varav tre har svarat. Gruppen tjänstemän i förmansställning är fem stycken. Totalt 22 personer har svarat av 24 berörda och tillfrågade (Fredriksson, 2012).

För *Pargas stads* del bestod organisationskommissionen av 15 ordinarie medlemmar, varav 12 har svarat. Fullmäktigepresidiet och stadsstyrelsepresidiet består av fyra respektive tre personer, men en del av dem var även medlemmar av organisationskommissionen och har således svarat utgående från flera positioner. Nuvarande stadsdirektören och de f.d. kommundirektörerna är totalt fem stycken, varav alla har svarat. Gruppen tjänstemän är sju stycken. Totalt 28 personer har svarat av 31 berörda och tillfrågade (Fredriksson, 2012).

För Kimitoöns kommuns del är svarsandelen 22 av 24 personer och för Pargas stads del är svarsandelen 28 av 31 personer. Den totala svarsandelen för bägge kommuner är 50 av 55 personer (tabell 2).

Tabell 2: Svarsgrupper och andelen svarande

Svarsgrupper	Kimitoöns kommun		Pargas stad	
	Andelen svarande	Totalt	Andelen svarande	Totalt
Organisationskommissionen	10	11	12	15
Fullmäktige- och kommunstyrelsepresidiet¹⁵	4	4 (7)	4	4 (7)
Kommun/stadsdirektör (tidigare och nuvarande)	3	4	5	5
Tjänstemän	5	5	7	7
Totalt/Kommun	22	24	28	31

För att öka informationsinnehållet är det viktigt att variationen i gruppen av intervjupersoner är tillräcklig. I organisationskommissionen var alla kommunens delar representerade, likaså innehöll organisationskommissionen representanter från olika partier. Både förtroendevalda från olika partier och (ledande) tjänstemän från olika verksamhetsområden i kommunerna intervjuades. Partiboken hos de förtroendevalda spelade ingen roll i valet av de förtroendevalda. De förtroendevalda valdes i form av medlemmar i organisationskommissionen och fullmäktige- och kommunstyrelsepresidiet, eftersom de antas ha bred kunskap kring situationen i kommunerna innan sammanslagningen, hur kommunsammanslagningsprocessen gick till och hur situationen i den sammanslagna kommunen ser ut fyra år senare. Ytterligare intervjuades de f.d. kommundelarnas kommun- och stadsdirektörer och nuvarande kommun- och stadsdirektören på grund av deras expertis, kunskap och erfarenhet. För att öka informationsinnehållet kan man välja intervjupersoner som antas ha rikligt med kunskap och de företeelser som undersöks (Holme & Solvang, 1991, s. 104). Dessa är personer som antas ha mera erfarenhet och vara mera medvetna om företeelsen än andra, vilket intervjupersonerna i studien antas ha.

En vanlig utgångspunkt i politiska mätningar är att de inte ska innehålla egen tolkning eller bedömning. ”*Social measurement is conventionally defined as the assignment of numbers*

¹⁵ I Kimitoöns kommun och i Pargas stad består fullmäktigepresidiet och kommunstyrelsepresidiet av fyra respektive tre personer. En del av dem var även medlemmar av organisationskommissionen och har således svarat utgående från flera positioner, vilket förklarar tabellens upplägg.

to observations according to rules” (Schedler, 2012). Schedler föreslår en balans mellan å ena sidan fakta och regler och bedömning å andra sidan. Han anser att bedömningen ändå inte kan undvikas helt;

”[T]he methodological demand that we should base our measurement decisions on facts and rules, and nothing but facts and rules, is self-deceptive. Judgment is unavoidable” (Schedler, 2012, s. 26)

Han tillägger dock att det inte heller är idealiskt att grunda våra mätningar (measurement decisions) enbart på bedömning.

Schedler betonar vikten av experter och valet av dem *”[t]he identification and selection of genuine experts is key to the production of genuine expertise*” (s. 31). Schedler anser att det ofta finns allmänna experter i undersökningar, trots kravet på specifik kunskap för ett visst område. Experter är personer med övergripande kunskap om och befogenhet kring ett visst område (Benoit & Wiesehomeier, 2009, s. 501). Bedömning finns i de flesta undersökningar trots den allmänna åsikten kring bristen på trovärdighet, jämfört med siffror, regler och observation som anses vara mera trovärdigt. Det har även blivit allt vanligare att använda expertbedömningar som ett forskningsinstrument. Det fungerar som ett verktyg att få kunskap om mängder som är svåra att mäta, t.ex. attityder och ideologi (Benoit & Wiesehomeier, 2009, ss. 497-498).

3.5 Bearbetning av underlag

Frågeformuläret har fungerat som grund för både Kimitoöns kommun och Pargas stad, med undantag av en tilläggsfråga angående när servicenämnderna i Pargas stad och listan över investeringsprojekt och utvecklingsprojekt, som av naturliga orsaker är olika för respektive kommun. Frågan om när servicenämnderna är enbart riktat till svaranden från Pargas stad, eftersom när servicenämnderna inte är aktuella för Kimitoöns kommun. Organisationskommissionens medlemmar, fullmäktigepresidiet, kommunstyrelsepresidiet och kommundirektörerna har besvarat 17 frågor (se bilaga 1) och tjänstemännen har besvarat 9 frågor (se bilaga 2). Frågeformuläret innehåller bl.a. frågor som berör förändringar sedan samgången, kommunens ekonomiska situation, beslutsfattandet och

samgångsavtalet. Frågeformuläret är inte ämnat att gå in på detaljnivå, snarare är avsikten att få en helhetsbild av situationen idag (Fredriksson, 2012). Vid sammanställningen av frågeformuläret har jag försökt få in så många aspekter av kommunen som möjligt, allt från verksamhet till demokrati och samgångsbidrag. Det faktum att gruppen tjänstemän enbart har besvarat 9 av 17 frågor berör inte upplägget. Mängden frågor beror på hur insatta de olika grupperna antas vara. Fråga 1 – 5 berör tematiken ”förändringar sedan samgången”, fråga 6 – 8 ”individen i samgångsprocessen”, fråga 9 – 13 ”samgångsavtalet” och fråga 14 – 17 ”övriga frågor”. Tjänstemännen har enbart besvarat delarna ”förändringar sedan samgången” och ”övriga frågor”.

Frågeformuläret skrevs på svenska och översattes även till finska. De som har svarat på frågorna har haft möjlighet att välja vilket språk de vill använda sig av. Sammanställningen har ändå skett på svenska, eftersom den gruppen som valde att svara på finska är relativt liten och det skulle ha varit lättare att härleda den finska gruppens svar än om hela materialet hanteras på svenska. En finsk översättning av sammanställningen finns helt eller delvis att tillgå. Svaren har hanterats anonymt. Alla de som har svarat har godkänt användningen av diktafon. I utvärderingarna (Fredriksson, 2012) har jag använt mig av citat för att delvis ge tyngd för sammanställningen i utvärderingarna och för att belysa texten med exempel. Förhoppningsvis kan svaren och citaten inte härledas, men jag utgår även ifrån att var och en tar ansvar för sina åsikter.

Jag har i första hand samlat in material genom personliga intervjuer och i andra hand genom e – post eller post. Merparten av intervjuerna har skett genom personliga intervjuer och det har visat sig vara en bra metod att samla in material för detta ändamål. Personliga intervjuer ger möjligheten till ett mera mångsidigt svarsmaterial än om personen svarar via e – post, bland annat finns möjligheten att ge förklaringar kring oklarheter som uppstår.

För att analysera mitt material har jag inledningsvis överfört de 50 intervjuerna till ett kodningsschema. Kodningsschemat innehåller statliga förväntningar, totalt 13 stycken. Jag har gått igenom varje svar för varje intervju för att se om de svarande anser att situationen ”motsvarar statens förväntningar” (1) eller ”inte motsvarar statens förväntningar” (-1). Svaret har också kunnat vara otydligt eller så har intervjupersonerna inte besvarat frågan (0).

I kodningsschemat har jag tydliggjort från vilken *kommun* (Kimitoöns kommun eller Pargas stad) den intervjuade representerar och vilken typ av *aktör* (förtroendevald eller tjänsteman). Viktigt att lyfta fram är att typ av aktör baserar sig i första hand på *antalet frågor intervjupersonerna har besvarat* och inte positionen (förtroendevald eller tjänsteman). Organisationskommissionen, fullmäktige- och kommunstyrelsepresidiet (förtroendevalda) och kommundirektörerna och stadsdirektören (tjänstemän) och besvarat alla 17 frågor i frågeformuläret, trots att kommundirektörerna och stadsdirektören är tjänstemän. Kommundirektörerna och stadsdirektören anses ha en heltäckande kunskap som berör alla kommunens delar och har således besvarat alla frågor. Gruppen (ledande) tjänstemän har enbart besvarat 9 frågor av frågeformulärets 17 frågor, eftersom dessa tjänstemän inte anses ha, och inte heller behöver ha, kunskap gällande alla områden inom kommunen. De förtroendevalda (och kommun- och stadsdirektören) anses t.ex. vara experter på demokratin i kommunen, inte tjänstemännen som sköter det administrativa.

Jag har sammanställt datamatriisen enligt följande grunder:

- Jag har gått igenom varje svar för respektive person. Antalet intervjuade personer är 50 st. och de förtroendevalda har besvarat 17 frågor och tjänstemännen 9 frågor.
- För flerdelade frågor har jag följt varje svar för varje del, t.ex. 7a, 7b, 7c och 7d.
- Frågor som inte berör någon förväntning är inte en del av kodningsschemat eller datamatriisen.
- Frågor som berör ekonomin, fråga 3a och 3b, har jag kombinerat med förväntning fyra, eftersom det berör effektiviteten, om inte svaret tydligt tyder på någon annan förväntning. De allmänna ekonomiska målsättningarna enligt samgångsavtalet för Kimitoöns kommun är att kommunens skuldbörda får vara högst vid landets medeltal och att underskott inte uppstår under avtalsperioden (samgångsavtalet för Kimitoöns kommun). Om de svarande anser att målet angående skuldbördan och underskottet har uppfyllts, anser

jag att det har skett en effektivisering, eftersom man kan anta att den ekonomiska situationen i kommunen har blivit bättre. I samgångsavtalet i Pargas fanns enbart allmänna ekonomiska målsättningar formulerade och några nyckeltal beskrivande "en syn på de ekonomiska förutsättningarna för den nya kommunen". Några mål för skuldbördan anges t.ex. inte i samgångsavtalet (samgångsavtalet för Pargas stad).

- Fråga 7 berör demokratin och är uppdelad i 7a – 7c för Kimitoöns kommuns del och 7a – 7d för Pargas stads del. Fråga 7a och 7b berör i första hand förväntning 6 och 7, om inte svaret tydligt påvisar något annat. Fråga 7c och 7d kombineras i första hand med förväntning 6, om inte svaret tydligt påvisar något annat. Förväntning 6 och 7 är delvis lika till innehållet, men förväntning 6 berör den lokala demokratin och påverkningsmöjligheter, medan förväntning 7 i första hand berör den demokratiska styrningen och vikten av demokratiskt beslutsfattande.
- Gällande problemet med en uppdelad förvaltning, speciellt i Kimitoöns kommun, har jag i första hand kombinerat svaren med förväntning 1, eftersom jag anser att kommunstrukturen inte kan anses som handlingskraftig och enhetlig om förvaltningens placeringsort(er) anses vara bristfälliga. I vissa fall kombineras svaren som berör förvaltningen även förväntning 4 om svaret tydligt tyder på det.
- Frågan om samgångsavtalets syfte, 10a och 10b, berör förväntning 1, 2, 3 och 4, eftersom samgångsavtalen för respektive kommun stipulerar följande:

"[...]det gemensamma syftet med samgången är att skapa en ny, välfungerande och kostnadseffektiv förvaltning och service. Utgångspunkten är en enhetlig kommunstruktur där alla invånargrupper och kommundelar fortsättningsvis skall få rättvis och jämlik behandling." (Samgångsavtalet för Kimitoöns kommun)

”[..]det gemensamma syftet med samgången är att skapa en ny, livskraftig skärgårdskommun där alla invånargrupper och kommundelar behandlas jämlikt och rättvist. Utgångspunkten är en välfungerande, kostnadseffektiv förvaltning och service.” (Samgångsavtalet för Pargas stad)

- Förväntning 13 berör fråga 12, hur samgångsbidragen har fördelats för respektive kommunområde/verksamhetsområde. Samgångsbidraget är en central del i planeringen, eftersom samgångsbidraget dels har fungerat som en morot för en kommunsammanslagning, d.v.s. samgångsbidraget var en bidragande orsak till varför man valde att gå samman, och eftersom fördelningen av samgångsbidraget planerades inför sammanslagningen av de förtroendevalda, d.v.s. organisationskommissionen. Dessutom kan jag utgående från mitt insamlade material konstatera att samgångsbidraget anses vara viktiga för de olika kommundelarna i den nya kommunen. Om samgångsbidraget inte har använts enligt överenskommelse, anser jag att det finns brister i planeringen.
- Då de svarande nämner avstånd och problem som uppstår som en följd av långa avstånd, kombinerar jag det med förväntning 1 eftersom jag anser att kommunstrukturen inte är handlingskraftig och enhetlig i sådana fall.
- Då de svarande nämner sektorisering och problem som uppstår som följd av sektoriseringen, kombinerar jag det med förväntning 12 eftersom ju större sektorisering, desto mindre samverkan med andra aktörer och delar av kommunen finns det.
- Då de svarande nämner ökad byråkratisering och problem som uppstår som följd av byråkratisering, kombinerar jag det med förväntning 4 eftersom ökad byråkratisering leder till minskad effektivitet och strukturen blir tungrodd.
- Då de svarande nämner jämlikhet och om den jämlikhetsaspekten har uppfyllts enligt målsättningarna, kombinerar jag det med förväntning 1

eftersom jämlikhet bidrar till en enhetlig kommunstruktur, medan brist på jämlikhet bidrar till motsatsen.

- Speciellt de svarande i Pargas stad har i olika sammanhang nämnt ökad specialkunskap och professionalisering som en positiv fördel som följd av kommunsammanslagningen. Flera av de svarande anser även att partipolitik har blivit vanligt efter samgången och att den direkta kontakten med tjänstemän har försvunnit. Dessa har jag inte kunnat kombinera med någon förväntning, men trots detta är dessa åsikter relevanta att lyfta fram min studie.

Kodningsschemat överfördes sedan i en datamatrix, som visar hur de 50 intervjupersonerna anser att situationen i kommunen ”motsvarar” eller ”inte motsvarar” de förväntningar som staten har i samband med en kommunsammanslagning.

3.6 Analys av underlag

Jag inleder min analys med en *frekvensanalys* för att tydliggöra hur aktörerna i kommunerna anser att statens förväntningar motsvarar eller inte motsvarar situationen i kommunen. Frekvensanalysen är oberoende aktör och kommun och fokus ligger på förväntningarna. Ur frekvensanalysen kan jag tolka i vilken grad förväntningarna motsvarar eller inte motsvarar situationen i kommunerna.

Jag fortsätter analysen med *korstabeller*, en för varje förväntning¹⁶. Tabellerna visar hur aktörerna, d.v.s. förtroendevalda och tjänstemän och kommunerna Kimitoön och Pargas förhåller sig till förväntningarna. I tabellerna lyfts andelen svarande upp per aktör och per kommun, även procentuell andel. Tabellerna visar andelen förtroendevalda och tjänstemän i bägge kommuner och dess åsikt om förväntningarna avviker eller motsvarar statens förväntningar.

¹⁶ Förväntningen angående de förtroendevalda och tjänstemännen kombineras, eftersom innehållet i tabellen är de samma för bägge förväntningar.

I analysens avslutande del lyfter jag fram problem som har uppstått i Kimitoöns kommun och Pargas stad och kopplar samman dem med teoretiska motiveringar och förklaringar.

3.7 Material

Mitt material är dels eget insamlat material genom intervjuer med 50 personer, dels juridiska förarbeten, lagar, rapporter och övrig relevant litteratur där jag har kunnat härleda statens förväntningar i en kommunsammanslagning.

3.7.1 Insamlat material

Jag använder mig av det insamlade materialet från intervjusituationer med 50 personer. Intervjuerna gjordes i samband med utvärderingarna angående kommunsammanslagningarna 2009 mellan de tre tidigare kommunerna i nuvarande Kimitoöns kommun och de fem tidigare kommunerna i nuvarande Pargas stad (Fredriksson, 2012). I denna studie är det insamlade materialet mitt empiriska material. Frågeformuläret i studien är mångsidigt och berör samgången, förändringar som resultat av samgången och uppfattningar kring den. Frågeformuläret (se bilaga 1 och 2) har jag sammanställt på egen hand.

Kommunsammanslagningar kan och har utvärderats på olika sätt och ur olika synvinklar. En del utvärderingar tar fasta på demokratiaspekten och andra utvärderar den ekonomiska nyttan av kommunsammanslagningen (Koski, Köysti, & Halonen, 2013, ss. 35-37). Mina utvärderingar och tillhörande material bidrar med en heltäckande översikt av olika kommunala områden och frågeformuläret innehåller frågor kring demokrati, ekonomi, service, personal och ledning (Fredriksson, 2012).

3.7.2 Litteratur och lagstiftning inom området

Centralt material som är relevant angående kommun- och servicestrukturreformen, är Kommunförbundets publikationer och utredningar, t.ex. *"Kommunerna genomför reformen"* II upplagan (2007) och Finansministeriets publikationer, bl.a. *"Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi"* (2009) och *"En livskraftig kommun- och servicestruktur"* (2012). Publikationerna beskriver bakgrunden och orsaker till kommun- och servicestrukturreformen, analys av kommunernas nuvarande och deras framtida utmaningar, hur reformen framskrider och reformens strategiska målsättningar. Finansministeriets publikationer kommer överlag att utgöra en central del av litteraturen.

Nedan lyfter jag fram relevant lagstiftning som berör ämnet kommunsammanslagning och kommunreform. I första hand gäller detta lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007), eller ramlagen som är en ofta förekommande benämning på lagen. Kommunindelningslagen (1698/2009) är även en styrande lag i kommunreformen. Under den föregående kommunreformen gick kommunindelningslagen under namnet lagen om ändring av kommunindelningslagen (170/2007). Den äldre kommunindelningslagen upphävdes 2009, d.v.s. efter den föregående reformen; kommun- och servicestrukturreformen.

Lagen om kommun- och servicestrukturreformen, i fortsättningen kallad *ramlagen*, fungerar som grund för reformerna. Ramlagen är en tidsbestämd planeringslag och som namnet hänvisar, ger lagen ramarna för de reformer som kommunerna ska genomföra och planeringen för dem. Ramlagen innehåller bestämmelser om tillämpningsområde, genomförande av reformen och särskilda bestämmelser bl.a. i form av tidfrist för utredningar kommunen ska göra och personalens ställning. Ramlagen gäller fram till utgången av 2012. Trots detta ska 5 § om bildandet av kommuner och samarbetsområden tillämpas och samarbetsförpliktelser gälla fram till 2014.

Ramlagens syfte och mål enligt 1 § 1 och 2 mom.

"Syftet med denna lag är att skapa förutsättningar för en kommun- och servicestrukturreform."

”Lagens mål är en livskraftig och funktionsduglig samt enhetlig kommunstruktur. Dessutom är lagens mål att i hela landet säkerställa service av hög kvalitet som är tillgänglig för invånarna. Servicestrukturen skall vara heltäckande och ekonomisk och den skall möjliggöra en effektiv användning av resurserna.”

I enlighet med 1 § är ramlagens syfte med reformen att stärka kommun- och servicestrukturen utgående från den kommunala demokratin, utveckla sätten att producera och organisera servicen revidera kommunernas finansierings- och statsandelssystem och att se över uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten så att det finns en stark strukturell och ekonomisk grund för ordnandet och produktionen av den service som kommunerna ansvarar för och för kommunernas utveckling.

Under kapitel två i ramlagen skrivs om metoder (4 §), bildandet av kommuner och samarbetsområden (5 §), statsrådets behörighet och förfarandet att förplikta kommuner till samarbete (5 a, 5 b §), service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag (6 §), planeringsskyldighet för vissa stadsregioner (7 §) och uppgifter som överförs från kommunerna till staten (8 §). I 5 § om bildandet av kommuner och samarbetsområden står det att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen.

Kommunsammanslagningarnas syfte är att åstadkomma livskraftiga kommuner som kan upprätthålla service. Vad som exakt krävs för befolkningsunderlag och område, som är tillräckligt stort för en ”livskraftig” kommun, nämns inte i lagen. I ramlagens 4 § skrivs följande

”Servicestrukturerna stärks genom att den service som förutsätter ett större befolkningsunderlag än en kommun sammanförs och genom att samarbetet mellan kommunerna utökas.”

Utvecklat samarbete förutsätts dock inom primärhälsovården och socialvården och grundläggande yrkesutbildning, där ramlagen ställer krav på befolkningsunderlag på 20 000 invånare (5 § 3 mom.), respektive 50 000 invånare (5 § 5 mom.). Vissa särskilda

undantag finns. Det finns en möjlighet att avvika från befolkningsmålen för primärvården och yrkesutbildningen enbart om det berör skärgård, långa avstånd eller för att trygga de språkliga rättigheterna.

Ramlagen förpliktar alla kommunerna till att göra en utredning och en genomförandeplan, för stadsregionerna gäller även en samarbetsplan. Kommuner i en svår ekonomisk situation förpliktas utreda hur kommunen ska trygga tjänsterna som lagen förutsätter och vidta åtgärder för att trygga förutsättningar för servicen. Syftet med ramlagen, som tidigare nämnt, är att skapa *förutsättningar* för en kommun- och servicestrukturreform. Reformen ska vara ett verktyg för att skapa den livskraftiga och funktionsdugliga kommun som förespråkas.

Kommunstrukturlagen (1698/2009) trädde i kraft vid ingången av 2014 och gäller för kommande kommunstrukturreform. Under den föregående kommunreformen (kommun- och servicestrukturreformen) gick kommunstrukturlagen under namnet kommunindelningenslagen (1698/2009)¹⁷ och lagen om ändring av kommunindelningenslagen (170/2007). Den tidigare kommunindelningenslagen (73/1977) innehöll vissa brister (Koski, 2004, ss. 7-8), t.ex. täckte den inte olika förändringar i kommunindelningen, lagen berörde enbart en kommun eller kommuner som gick samman med en större kommun. Lagen berörde t.ex. inte kommunernas områden som delades och sammangick med två eller flera kommuner. I kommunindelningenslagen från 1977, hade statsrådet i särskilda fall rätt att genomföra en kommunsammanslagning, fastän kommunen motsatte sig det. Vid senare ändringar i lagen minskade möjligheterna för tvång och tvångsfusioner och 1993 togs skrivelsen om tvångssammanslagning bort och ersattes med en skrivelse att om kommunfullmäktige motsätter sig en förändring i kommunindelningen, skulle en sammanslagning inte utföras.

Ramlagens och kommunstrukturlagen skrivelser motsvarar på många sätt varandra, t.ex. är målet för utvecklandet av kommunindelningen enligt kommunstrukturlagens 2 §

¹⁷ Kommunstrukturlagen är till många delar lika kommunindelningenslagen, som gällde i kommun- och servicestrukturreformen och som är relevant i min studie. Det handlar snarare om en namnändring framom ändring i innehåll.

”[..]målet en kommunstruktur som är livskraftig och regionalt enhetlig och har en fungerande samhällsstruktur, och som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse. Målet är också att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna och för en tillräcklig egen serviceproduktion”

Kommunstrukturlagen är dock mer innehållsrik angående det som berör en sammanslagning. Kommunstrukturlagen innehåller bestämmelser om bl.a. förutsättningar för en ändring i kommunindelningen (4 §), inledandet och beredningen av en sammanslagning mellan kommuner eller delar av kommuner (kap. 2 och 3), sammanslagningsavtal (8 §), sammanslagningsunderstöd (42 §) och organisering efter en sammanslagning (kap. 6).

4. Teoretisk referensram

I detta kapitel presenterar jag infallsvinklar kring studiens teoretiska referensram. Den teoretiska referensramen inkluderar implementering, organisationsteori och organisationer i förändring och teori kring byråkrati och demokrati. Teorin ger stöd för och motivering till min studie och varför jag utför den. Kapitlet inleds med definition av implementering, presentation av centrala verk, åsikter och forskningen kring implementering och vikten av implementering i en policyprocess. Kapitlet fortsätter med organisationsteori och diskussion kring organisationer i förändring. Organisationsteori berör i första hand kommuner. Avslutningsvis presenteras teori och litteratur kring byråkrati och demokrati som i första hand berör aktörerna i kommunen och en summering av teorin och mina förväntningar kring den.

4.1 Implementering

Implementering av policy (beslut¹⁸) är en del av en process, där policyn inledningsvis ska formuleras, sedan implementeras (förverkligas) och avslutningsvis utvärderas för att avgöra om resultatet motsvarar målsättningen. *"Implementation is about putting policies into practice"* (Hyder, 1984, s. 1). Implementering är att fullgöra, åstadkomma, förverkliga, skapa och slutföra policy (Pressman & Wildavsky, 1973, s. xiii). Lundquist (1992) förklarar implementeringen som den del av policyprocessen¹⁹ då beslutet förs ut i verkligheten i faktiska åtgärder, d.v.s. beslutet realiseras. Den beskrivs som en komplex process av planering, organisering och koordinering – nödvändiga faktorer för att uppnå målen med policyn. I policyprocessen beskrivs implementeringen som viktig och rentav en central fas i processen (Hyder, 1984, s. 1). Det krävs någon typ av handling, t.ex. ett beslut, för att implementering över huvudtaget ska äga rum. Det måste finnas en startpunkt och ett slut. Implementering kan varken lyckas eller misslyckas om det inte finns en målsättning att utvärdera (Pressman & Wildavsky, 1973, s. xiv).

Ett ofta förekommande verk i litteraturen om implementering (se bl.a. Barrett & Fudge, 1981; Yin, 1982; Hyder, 1984 & Hupe, Hill, & Nangia, 2014) är *"Implementation"* (Pressman & Wildavsky, 1973), som enligt författarna själva är ett inledande verk i implementeringsdiskussionen (Pressman & Wildavsky, 1973, s. xiii & Hyder, 1984, s. 1). En studie om implementering anser Saetren (2014) emellertid att detta inte stämmer. 1970 – talet anses skilja sig från tidigare år av forskning av implementering, men första generationen av implementeringsforskning började inte med Pressman och Wildavskys verk från 1973 (Saetren, 2014, ss. 6-7). Närmare 20 centrala artiklar kring implementering publicerades nämligen innan 1970 – talet. Enligt Saetren går implementeringsforskningen tillbaka till tidigt 1960 – tal, som benämns som "första generationens" implementeringsforskning. Vid den tidpunkten låg mindre fokus på teori och empiri. Istället var enfallsstudier som grundade sig på kvalitativ data dominerande under 1960 och tidigt 1970 – tal. Vid övergången från 1970 – talet till 1980 – talet skedde en märkbar

¹⁸ Enligt Pressman & Wildavsky (1973, ss. xiii-xiv) används begreppet policy (vid hänvisning till beslut) på flera olika sätt. Ibland syftar policy på avsikt (*statement of intention*) och förknippas med målsättningar, utan att reflektera över hur de ska uppnås. Ibland syftar policy på beteende (*behavior*) och förknippas med målsättningarna och hur de ska uppnås. Beroende på vilken innebörd policyn har, har implementeringen en mera eller mindre central roll.

¹⁹ Läs mera i Lundquist (1992).

ökning av teoretiskt och empiriskt orienterade publikationer. Denna övergång benämns som ”andra generationens” implementeringsforskning (Saetren, 2014, ss. 6-8). Publikationerna har banat väg för kommande forskning. På 1990 – talet stannade emellertid utvecklingen och detta förklaras dels med ”tredje generationens” forskningsparadigm och dess krävande natur, dels motsägelser bland dess karaktäristiska drag (Saetren, 2014, s. 17).

I samband med forskning kring implementering definierar Hupe, Hill & Nangia (2014) distinktioner mellan å ena sidan *studier av implementering* och *utvärdering* å andra sidan. Den fundamentala skillnaden mellan dessa är att en utvärdering värderar bedömningar (what should have happened) och studier av implementering förklarar vad som har hänt (explaining what happened) (Hupe, Hill, & Nangia, 2014, s. 4).

Eftersom implementeringen av policy antas vara en central del av policyprocessen, är det av vikt att den även realiseras på ett ändamålsenligt sätt. Implementeringen sker inte alltid problemfritt och enligt Hayden (1984) var det i samband med brister i implementeringen i stora sociala program i USA som ämnet lyftes fram, med fokus på implementeringsproblem. En vanligt förekommande tanke var att då ett beslut har fattats, är det inte nödvändigt att ägna desto mera tid åt att fundera över förverkligandet av det (Hyder, 1984, ss. 1-2) och implementeringen ansågs vara enkel (Pressman & Wildavsky, 1973, s. xii). Denna tankegång ligger inte enbart i historien, fokus på själva beslutet framom förverkligandet av det kan ifrågasättas även idag, decennier senare.

Hur uppstår problem i implementeringen? Pressman & Wildavskys studie från 1973 lyfter fram ett fall med misslyckad implementering och de identifierar problem som uppstår i samband med den. De anser att brister i implementeringen sker dels genom att målsättningar inte har förverkligats på ett ändamålsenligt sätt, dels om målsättningar var för ambitiösa och därmed svåra att realisera.

”When objectives [målsättningar] are not realized, one explanation is the assertion of faulty implementation. [...] Another appropriate explanation may be that aspirations were set too high.” (Pressman & Wildavsky, 1973, s. xvi)

Hupe, Hill & Nangia (2014, s. 14) är inne på samma linje och anser att målsättningar ofta är ambitiösa och mångfasetterade. Det faktum att policyprocessen innehåller många delar, gör att den kräver extra uppmärksamhet. En del av processen är inte oberoende någon annan och alla delar är lika viktiga för en lyckad policyprocess och implementering

(Pressman & Wildavsky, 1973, s. 143 & Hupe, Hill, & Nangia, 2014, s. 14). Dessutom berör en policyprocess många aktörer i samhället, eller organisationer (Hyder, 1984, s. 4). Implementering kan kräva samverkan mellan organisationer på olika nivåer av ledningen (*government*) och mellan offentliga och privata sektorn. Den centrala ledningen (*central government*) är sällan den som utför implementeringen, den överförs till bl.a. lokala myndigheter, företag eller andra aktörer. Hupe & Hill (2003) kallar problemet med flera aktörer på olika nivåer²⁰ ”*multi – layer problem*”; varje steg i implementeringsprocessen måste fullgöras med nästan²¹ utmärkt resultat, för att inte andra delar av processen ska misslyckas (Hill & Hupe, 2003, s. 472). Splittring bland och avstånd mellan nivåer och aktörer medför komplexitet och osäkerhet till implementeringen. Det är viktigt att ta i beaktande relationen mellan aktörer och vilken roll de har. Det är inte heller ändamålsenligt att hantera alla nivåer och aktörer på samma sätt, eftersom vissa delar kan ha mera betydelse för implementeringsprocessen än andra (Hill & Hupe, 2003, s. 480).

Hur kan problem i implementeringen undvikas? Enligt Pressman & Wildavsky (1973, s. 143) är det stora problemet att göra svårigheterna och utmaningarna med implementeringen en del av formuleringen av policyn, d.v.s. vid det skedet beslutet fattas och målsättningarna ställs upp. Implementeringen och dess utmaningar bör vara en del av hela processen, inte något som uppstår som en följd av beslut. Gällande olika typer av program²² som ska implementeras, finns det en önskan att implementeringen skulle förenklas. Implementering av program kräver många steg, vilket även ökar risken för felsteg.

”The more directly the policy aims at its target, the fewer the decisions involved in its ultimate realization and the greater the likelihood it will be implemented.” (Pressman & Wildavsky, 1973, s. 147).

²⁰ Hill & Hupe (2003, s. 481) beskriver nivåer (layers) enligt följande ”[...] we use the term layers to refer to separate co-governments exercising authority, with a certain territorial competence and a relative autonomy, while probably controlled by democratic representative organs.”.

²¹ Författarna menar att det oundvikligen sker någon typ av förändring i policyprocessen då flera nivåer är involverade. Vissa nivåer/aktörer har även legitimerad rätt att utföra ändringar (Hill & Hupe, 2003, s. 477).

²² Pressman & Wildavsky (1973) studie berör ”EDA public works program in Oakland”, en typ av reformprogram med avsikt att förse minoriteter med nya arbeten genom ekonomisk utveckling (s. xii). Jag gör antagandet att de allmänna slutsatserna även kan beröra andra typer av reformprogram, t.ex. kommunstrukturreformer.

Vaga målsättningar kan således försvåra implementeringen av dem, tydliga målsättningar förenkla.

4.2 Organisation och förändring

Organisationer är en naturlig del av samhället, uppbyggda på olika sätt med olika syften. Eftersom de är en så stor del av samhället och har möjlighet att påverka individen är det viktigt att studera organisationer. Dessutom är de aktörer bakom många ekonomiska och sociala förändringar. Rationalistisk organisationsteori, som är ett sätt att studera organisationer, handlar dels om uppfattningen att individen vill uppfylla olika behov i en kollektiv handling, dels innehåller den ett ekonomiskt vinstmotiv (Andersson, 1994, ss. 14-15 & Abrahamsson & Andersen, 2005, ss. 18-19). Företagsekonomin syn på företaget som organisation är rationalistisk. Den avgörande skillnaden mellan ett företag och offentlig förvaltning ligger i motivet för organisationens existens (Abrahamsson & Andersen, 2005, s. 19). Författarna menar att företag och offentlig förvaltning har olika utgångslägen. Målet för företag är ekonomisk avkastning och en flera personer har startat det och ansvarar över det. Offentlig verksamhet existerar däremot eftersom politiska beslut har fattats om att inrätta den och den fortsätter tills ett nytt beslut fattas att avsluta verksamheten. I den offentliga förvaltningen behövs en politisk vilja, vilket inte är nödvändigt inom företag.

Gemensamma drag för organisationer är bl.a. att de innehåller komponenter i form av mål, människor, aktivitet, struktur och kultur. Komponenterna påverkar varandra och är beroende av varandra.

En av komponenterna, *struktur*, syftar på att det finns en arbetsfördelning och en auktoritetsfördelning (Abrahamsson & Andersen, 2005, s. 60). Organisationsstruktur står för hur arbetet arrangeras och fördelas mellan aktörer i organisationen. Den amerikanska statsvetaren Luther Gulick, vars synpunkt är att organisationsteori har att göra med koordinering som ett nödvändigt komplement till arbetsfördelning, anser bl.a. att fördelningen sker som en naturlig konsekvens. Som en följd av arbetsfördelning uppstår behovet av koordinering. Ansvaret tilldelas vissa personer i organisationen och en struktur uppstår. Andersson beskriver strukturen som ett sätt på vilket en organisation är uppbyggd

(Andersson, 1994, s. 11). För att förtydliga begreppet struktur kan tre element användas – specialisering (komplexitet), formalisering och centralisering/decentralisering.

Den första dimensionen, *specialisering*, delas in i tre delar; horisontell differentiering, vertikal differentiering och geografisk utbredning. Horisontell differentiering berör dels yrken och professioner i organisationen, dels upplärning och kunskap som ger från organisationen till aktörer inom den. Skillnaden är att upplärningen sker inom organisationen, professioner är kompetens som aktörerna har med sig från tidigare. Vertikal differentiering avser antalet nivåer i organisationen som visar hur många chefer och underordnade chefer det finns och vilken typ av kontroll de har i organisationen. Det sista elementet inom specialiseringsdimensionen är geografisk spridning. Det beskriver organisationens fysiska lokalisering, d.v.s. på vilka platser organisationen finns. Den geografiska spridningen är hög om organisationen finns på många ställen och låg om hela organisationen finns på samma plats. Ju mer spridning, desto mer komplex är organisationen och som följd är det vanligt att det uppstår ett ”ni och vi” – tänkande (Abrahamsson & Andersen, 2005, s. 63). Den andra dimensionen *formalisering* gäller styrning genom regler och procedurer och beskriver i hur hög grad arbetet är standardiserat. Reglerna finns ofta i form av dokument, t.ex. lönereglementen, som styr och kontrollerar arbetet. Formaliseringen beskriver hur arbetet ska fördelas, vem som gör vad etc. Den tredje och sista dimensionen *centralisering/decentralisering* beskriver var besluten fattas i organisationen, d.v.s. en beskrivning av auktoritetsfördelningen. Beslut kan t.ex. fattas på den högsta nivån (maximal centralisering) och på den lägsta nivån (maximal decentralisering). Att tydliggöra den formella beslutanderätten är svårt och det finns olika åsikter om var beslutanderätten ska finnas, centraliserat eller decentraliserat (Abrahamsson & Andersen, 2005, ss. 64-65).

Alla organisationer har någon form av *ledarskap*. Det finns otaliga definitioner av ledarskap men bl.a. element som måluppfyllelse, grupp/organisation, struktur och samverkan är ofta en del inom ramen för definitionen (Abrahamsson & Andersen, 2005, s. 77). Om organisationen kan förklaras i form av arbets- och auktoritetsfördelning, d.v.s. det finns en struktur i organisationen, tyder det på att det också finns behov av ledarskap. Det finns olika typer av ledare, vilket beror på personlighetsdrag, kunskap, erfarenhet etc. Dessutom finns det olika typer av ledarskapsstilar²³ och hur ledaren är, påverkar hur

²³ Läs mera i Abrahamsson & Andersen (2005).

organisationen och aktörerna i den fungerar. Makt och auktoritet är aldrig lika fördelade bland aktörerna i organisationen (Abrahamsson & Andersen, 2005, s. 219).

Organisationer har olika *kulturer*, som kan definieras som uppfattningar, vanor, kunskaper och praxis (Abrahamsson & Andersen, 2005, s. 125). I gemenskapen finns det ett sätt att arbeta, normer formas och mönster uppstår som ger en stabilitet i organisationen. Kulturen kan innehålla olika nivåer, bl.a. grundläggande antaganden som den djupaste nivån. Det förklaras som det som tas för givet i organisationen. Organisationer kan bestå av flera kulturer och i en organisation kan således finnas olika subkulturer knutna till avdelningar eller arbetsuppgifter inom den. Kulturskillnaderna kan variera men den påverkas bl.a. av arbets- och auktoritetsfördelningen, d.v.s. strukturen i organisationen påverkar kulturen.

”Det anses rent allmänt i litteraturen att det är svårt att ändra en organisations kultur och att försök att ändra kulturen måste göras varsamt.”
(Abrahamsson & Andersen, 2005, s. 134)

Författarna anser det finns stora svårigheter i samband med att försöka förändra en existerande organisationskultur och kulturer har visat sig vara motståndskraftiga. Detta märks speciellt vid fusioner och sammanslagningar av offentliga verksamheter. Existerande subkulturer gör förändringen och övergången ännu mer komplex. En del anser att kulturer över huvudtaget inte kan påverkas (Abrahamsson & Andersen, 2005, s. 135). Dumaine (1990, i Abrahamsson & Andersen, 2005, s. 135) anser bl.a. att samverkan mellan kommunens aktörer och att lyfta fram positiva drag av kulturen och subkulturen krävs för kulturförändringar. Ytterliga krav är att inse att det kan ta fem till tio år innan en kulturförändring är uppnådd. Om organisationer har mycket olika kulturer kan det leda till att arbetet försvåras och målsättningen inte går att uppnå vid en sammanslagning eller en fusion.

4.2.1 Förändring som ett komplext fenomen

Samhället förändras i snabb takt och organisationer är tvungna att förändras därefter. Antas grunden i organisationer vara stabil eller ska man tänka på organisationer i banor av

flexibilitet och föränderlighet? Innan förändringsfenomenets framfart fokuserade man på stabiliteten i organisationerna (Jacobsen, 2004, s. 11). Fastän stabilitet finns, har det skett drastiska förändringar de senaste decennierna som har påverkat och fortfarande påverkar situationen idag och samhällets framtid. Trots att förändringar i omgivningen är naturliga konsekvenser av tidigare förändringar och reformprocesser, måste det finnas vilja att förändras. Enligt Lægreid & Pedersen påstås det bl.a. att den offentliga förvaltningen är tungrodd och att den släpar efter i samhällsutvecklingen och att förändringar är svåra att förverkliga med sådana drag (Lægreid & Pedersen, 1999, s. 17). Å andra sidan antas förvaltningen vara positiv till förändringar och att den förändras konstant. Varje organisation behöver stabilitet, lika mycket som den behöver rörlighet.

”Att organisera innebär därför bl a att [för]söka balansera behovet av stabilitet mot behovet av anpassning och god förändring. En god struktur medför stabilitet och pålitlighet i det arbete som utförs. Detta är en förutsättning för gott resursutnyttjande och god måluppnåelse” (Abrahamsson & Andersen, 2005, s. 60).

Teorin om att förvaltningens utgångspunkt är stabil utmanas av tanken att förvaltningen *de facto* genomgår en kontinuerlig förändring, samtidigt som en del grundläggande element är relativt stabila. Hur individen vill hantera förändringar väljer individen själv. Individen kan välja att luta sig tillbaka och invänta förändringar eller vara medvetna om möjliga förändringar och aktivt anpassa sig till dem (Jacobsen, 2004, ss. 16-17). Att lära sig av sina misstag är väsentligt. Erfarenhet måste användas på rätt sätt för att göra bättre ifrån sig i framtiden. Detta gäller även för organisationer;

”Their ability to test the environment so as to correct error and reinforce truth makes them effective. Inability to learn is fatal. Yet learning is more difficult because so many men must do it together.” (Pressman & Wildavsky, 1973, s. 125)

Förändringar påverkas av olika faktorer. Med utgångspunkt i ett institutionellt perspektiv (Lægreid & Pedersen, 1999, ss. 23-29) kan man förvänta sig att reformer är ett resultat av politisk design och en *aktiv förvaltningspolitik*, d.v.s. försök att uppnå policymål genom att förändra förvaltningen, organisationsstrukturer, processer etc. Det politiska ledarskapet har

betydelse, eftersom organisationer fungerar som redskap för dem som ska utforma organisationerna. Organisationen förändras genom ledarskapets mål och önsknings och man strävar efter att organisationen ska vara ett effektivt redskap. I detta fall finns det en klar förbindelse mellan politiska visioner, problemuppfattningar och lösningsförslag så som de formuleras i förvaltningspolitiska program och verkliga förändringar i organisationen.

Man kan även anta att förändringar har påverkats av *historien*, etablerade rutiner och traditioner som kännetecknar ländernas förvaltning. Reformen som sker idag är reaktioner på eller konsekvenser av tidigare förändringar och reformer. Varje organisation har etablerade handlingsmönster, traditioner, kulturella normer och praxis. Dessa gör att radikala och omfattande reformer är ovanliga, det sker snarare gradvist över en längre tid. Man kan således anta att kultur, normer och praxis hindrar organisationer att förändras snabbt och mycket under en kort tid. Abrahamsson & Andersen (2005) menar att det i litteraturen allmänt anses att det är svårt att förändra en organisationskultur och frågan om hur en befintlig organisationskultur kan förändras är komplex och är utmanande dels teoretiskt, dels i praxis (Abrahamsson & Andersen, 2005, s. 134).

För det tredje kan man förvänta sig att *spridning* av förvaltningspolitiska problemuppfattningar och lösningsförslag över landsgränserna påverkar förändringsprocesser på nationellt plan. Reformarbetet kan inte begränsas till enbart till de nationella gränserna och det som händer inom de gränserna. Många intryck kommer utifrån från de europeiska och internationella omgivningarna. På ett globalt plan utvecklas doktriner för effektiv organisering med gott resultat. De länder som har likheter i sin förvaltningsstruktur har större sannolikhet att påverkas av förändringsprocesser utanför landets gränser. I ett nordiskt perspektiv har de nordiska länderna i detta sammanhang påverkat varandra då det kommer till förändringar i förvaltningen.

Man kan även förvänta sig att det sker en *redigering* eller en editering när nya alternativ för effektiv organisering utifrån möter den nationella förvaltningskulturen. Nya intryck uppkommer och nya idéer ställs mot gamla mönster, dock ändå att de kan anpassas till den existerande organisationsformen. Samtidigt sker det en ökad komplexitet i förvaltningssystemet, då gamla organisationsformer kombineras med nya.

Många faktorer påverkar att det sker mindre eller större förändringar i organisationer. Nya lagar, reformprogram eller förändring i efterfrågan på produkter. Det finns en uppfattning att organisationer blir effektivare genom organisationsförändringar (Abrahamsson &

Andersen, 2005, ss. 233,236). Genom att förändra organisationens struktur för att uppnå effektivitet anser författarna att inte är realistiskt, eftersom strukturen i organisationen inte påverkar hur den fungerar. Organisationsförändringar är komplext, eftersom organisationen kan ses som ett pussel där bitarna påverkar varandra på ett eller annat sätt och helheten aldrig är konstant.

4.3 Byråkrati och demokrati

Enligt Lundquist (1992, s. 257) används begreppet *byråkrati* i den internationella byråkratidebatten och -diskussionen. Lundquist själv använder begreppet *förvaltning* istället för byråkrati, med samma syfte. Lundquist lyfter fram två särskilda betydelser. Dels byråkrati som en speciell organisationsform, dels byråkrati som ett socialt styrsystem (Lundquist, 1992, s. 257). Byråkrati kan även definieras som tjänstemannavälde, administration, ineffektivitet i organisation, offentlig förvaltning, odemokratisk organisation etc. I min studie lägger jag fokus på dels betydelsen av byråkrati som administration med tjänstemän och dess position att styra inom organisationen, dels betydelsen av byråkrati som odemokratisk. Den demokratiska delen sköts av politiker som representerar medborgarna. Även andra betydelser kan inkluderas i studien, eftersom betydelserna inte skiljer sig märkbart från varandra. I en kommun finns det dels förtroendevalda som representerar demokratin i kommunen, dels tjänstemän som representerar förvaltningen.

I policyprocessen har förvaltningen, *byråkratin*, vissa huvuduppgifter. Den ansvarar över beredningen och implementeringen av policyn (beslut), medan politiker, *demokratin*, ansvarar över initieringen, beslutsfattandet och efterkontrollen.

Initiering → Beredning → Beslutsfattande → Implementering → Efterkontroll

Politiker har den formella beslutandemakten i policyprocessen. De initierar ärenden, som förvaltningen bereder med den expertis den har. Politiker, med formell beslutandemakt, fattar beslut som förvaltningen sedan implementerar, d.v.s. realiserar. De värderar och utför en efterkontroll av implementeringen (Lundquist, 1992, ss. 12-14). Enligt Lundquist

existerar det ett antal grundläggande värden för den offentliga verksamheten. Förvaltningen förutsätts verkställa uppdrag de blir ombedda att utföra, d.v.s. tjänstemännen utför sitt arbete i enlighet med organisationens intresse, inte sina egna. Förvaltningen verkar inom det offentliga, bl.a. inom stat och kommun, som fungerar som rättsstat och tjänstemännen i det offentliga ska lyda lagen. En ytterligare värdering är demokratin där medborgarna spelar en central roll. Innebörden i värderingen är bl.a. att medborgarna, enligt parlamentariska styrningskedjan, ses som "överordnade" och förvaltningen ska följa dess vilja. I kommunen är det ett folkvalt fullmäktige med politiker som representerar medborgaren (1 § i kommunallagen 365/1995). Enligt de grundläggande värderingarna är således förvaltningen och tjänstemännen i den skyldig att lyda lagen och sina överordnade.

I policyprocessen uppstår en relation mellan förvaltningen (byråkratin) och politikerna (demokratin). Beredningen sker från förvaltningen till politikerna och implementeringen sker från politiker till förvaltningen. Politikerna har en form av styrningsverktyg, d.v.s. förvaltningsstyrning. Politikerna försöker medvetet påverka förvaltningen att agera på ett visst sätt. Förvaltningen kan även påverka politikerna eftersom de medverkar i olika stadier av beslutsprocessen. Den demokratiska normen förutsätter emellertid att det är politikerna som har den beslutande makten, inte förvaltningen (Lundquist, 1992, s. 69). Förvaltningsstyrningen är en del av en större kedja för styrning, nämligen implementeringsstyrning. Eftersom implementeringen är en del av policyprocessen, som i sin tur inkluderar både förvaltningen och politikerna, är implementeringen relevant även i detta sammanhang kring byråkrati och demokrati. Dock med fokus på *aktörerna* i processen och vilken uppgift de anses ha. I styrningskedjan förklaras politikerna (rikspolitiker och kommunpolitiker) ha beslutandemakt. Förvaltningsverksamma (till största delen tjänstemän) ansvarar över förvaltningsuppgifter (Lundquist, 1992, s. 70).

Inom en organisation, är aktörerna tilldelade olika typer av roller som är strukturerade på ett visst sätt. Aktörerna och dess roller relateras till varandra i en organisation, där det även det finns existerande kulturer, procedurer och strukturer. De påverkar organisationen och aktörerna i den på olika sätt och Lundquist anser att kulturen är svårast att påverka utifrån.

”När man förändrar någon av de övriga variablerna [t.ex. struktur] är risken stor för att den gamla kulturen, särskilt om den är stark och enhetlig, motverkar syftet med de nya konstruktionerna.” (Metcalf-Richards, 1990 i Lundquist, 1992, s. 108)

Att förstå rollerna och hur kulturen påverkar aktörerna i en organisation är viktigt för att kunna förstå organisationen och hur den fungerar.

Organisering av förvaltningen sker i termer av centralisering och decentralisering. Decentraliseringen kan beskrivas som utlokalisering av offentlig verksamhet, delegering av kompetens eller kommunalisering av kompetens från staten till kommunen (Lundquist, 1992, s. 114). Decentraliserat beslutsfattande innebär att makten ligger på en lokal nivå, oftast hos folkvalda politiker i kommunerna. Grundstenen i decentraliseringen är att exakt detta, med andra ord autonomin gentemot de centrala makthavarna för de lokala makthavarna. Ju större autonomi på lokal nivå, desto större handlingsfrihet och inflytande. Decentralisering ger närhetsvärde, t.ex. lokalkännedom som kommer till nytta i det lokala beslutsfattandet. Decentralisering betyder inte per automatik demokrati, fastän autonomi är den samma. Genom att decentralisera görs beslut på en lägre nivå, närmare dem som beslutet berör. Det innebär även att de aktörer som verkar i en decentraliserad organisation, känner större motiveringen att utföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt (Lundquist, 1992, s. 117). Kommunerna innehar varierande grad av autonomi, vilket är ett kännetecken för decentralisering. I kommunerna verkar aktörer i form av politiker (demokrati) och tjänstemän (byråkrati), där majoriteten av de verksamma är tjänstemän. I kommuner med fritidspolitiker (d.v.s. inte anställda politiker) uppstår problematiken kring tjänstemännens centrala position. De är de som har tiden och expertisen i kommunala frågor. De folkvalda politikerna har emellertid, enligt den demokratiska normen, beslutandemakten i kommunen. Det är möjligt att dekoncentrera uppgifter inom kommunen, bl.a. till kommundelsnämnder eller närservicenämnder, beroende på begrepp. Dessa nämnder väljs inte av människorna i kommunens delområden, utan av fullmäktige i kommunen och därmed är det inte frågan om decentralisering (Lundquist, 1992, ss. 122-123).

4.4 Sammanfattning

Implementering, organisationsteori och teori kring demokrati och byråkrati är den teoretiska referensramen i min studie. Statens förväntningar i kommunsammanslagningsprocesser ska implementeras till en fungerande verklighet i de nya kommunerna. Eftersom kommunerna, som organisationer, är de som ska förändras, är organisationsteorin central. Speciellt organisationer i förändring, eftersom organisationer är komplexa och som följd svåra att förändra. I förändringsprocessen finns därmed en stor mängd faktorer att ta i beaktande. I kommunerna finns aktörer i form av tjänstemän och förtroendevalda, byråkrati och demokrati, som har olika roller och samverkar i organisationen.

Med utgångspunkt i teorin, förväntar jag mig att förändringar i form av kommunsammanslagningar är svåra att genomföra enligt visionen. Trots det inte omöjliga. Då organisationer ska förändras krävs noggrann planering och tydliga målsättningar som är möjliga att förverkliga. Att förändra en organisation och dess strukturer är en sak, att förändra aktörerna och kulturen i en organisation är en annan. Medvetenheten om att dessa två förändringar bör ske jämsides med varandra är central för en lyckad förändringsprocess. Att enbart förändra strukturer och inte kulturer leder till problem i organisationen och bland aktörer. Jag förväntar mig att kulturen är det element som är svårast att förändra i en kommunsammanslagning. Dels för att kulturer har visat sig vara motståndskraftiga och ju flera kulturer det finns i en organisation, desto svårare är förändringen (Abrahamsson & Andersen, 2005, s. 134 & Lundquist, 1992). Författarna anser att svårigheter att förändra en organisation p.g.a. existerande kulturer märks tydligt i fusioner och sammanslagningar, där olika kulturer möts.

Lundquist (1992) menar att aktörer i en organisation är tilldelade olika typer av roller som relateras till varandra. Med utgångspunkt i teorin kring byråkrati och demokrati och lagar som innehåller paragrafer angående demokratin och uppgiftsfördelningen i kommunen, förväntar jag mig en rollfördelning. Tjänstemännen ansvarar över beredningen och implementeringen av beslut och de förtroendevalda ansvarar över initieringen, beslutsfattandet och efterkontrollen. I rollen som tjänsteman ingår ansvaret över förvaltningsuppgifter, medan rollen som förtroendevald i kommunen innebär beslutandemakt.

Implementering av beslut beskrivs som viktig och central fas i policyprocessen (Hyder, 1984, s. 1). Förändringar i en organisation kräver noggrann planering och det finns

målsättningar som förväntas realiseras i samband med en förändring. Författare menar att vaga målsättningar kan försvåra implementeringen av beslut och tydliga målsättningar kan förenkla (Pressman & Wildavsky, 1973, s. 147). Statens förväntningar (målsättningar) som kommunerna ska följa i en kommunsammanslagningsprocess är flera till antalet. Förväntningarna finns nödvändigtvis inte i paragrafer i gällande lagstiftning, vilket gör det svårare för kommunerna att veta i vilken mån förväntningarna ska uppfyllas. Bland förväntningarna i bl.a. ramlagen som var central för kommun- och servicestrukturreformen, finns även allmänna riktlinjer utan större precision. I ramlagen (169/2007) 5 § 3 mom. står det att det ska finnas *åtminstone ungefär* 20 000 invånare i en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården och socialvården. En del av förväntningarna är därmed vaga till sin natur och lämnar utrymme för tolkning. Enligt implementeringsteorin kan vaga förväntningar försvåra implementeringen av dem och förändringsprocessen försvåras ytterligare. Jag förväntar mig därmed att sannolikheten för att brister i implementeringen av statens förväntningar uppstår ökar, eftersom de lämnar utrymme för tolkning och alternativa möjligheter som kan leda till ett sämre resultat. Likväl kan kommunsammanslagningsprocessen och implementeringen vara lyckad, trots delvist vaga förväntningar, men enligt implementeringsteorin *kan* processen försvåras.

5. Statens förväntningar i en kommunsammanslagningsprocess

Kommunstrukturreformer medför regler, direktiv och anvisningar som kommunen är skyldiga att följa. Dessa regler, direktiv och anvisningar uttrycker statens bild av hur en fungerande kommunsammanslagning ska se ut och hur kommunen förväntas fungera efter sammanslagning. Dessa förväntningar kommer i form av målsättningar från statligt håll.

Förväntningarna och målsättningarna i detta kapitel är i första hand tagna ur Kommunförbundets publikation "*Kommunerna genomför reformen*" (II upplagan, 2007), som bl.a. presenterar de uppgifter i reformarbetet som kommunerna ansvarar för och som är viktigast för genomförandet av reformen. Publikationen har betydelse i studien, eftersom publikationen tar upp förutsättningar för en lyckad reform. Förutsättningarna grundar sig

till stora delar i ramlagen (169/2007). Ytterligare ger publikationen råd om hur reformen bedrivs och presenterar ramlagen och övrig relevant lagstiftning. Publikationen publicerades i startskedet av föregående reform, kommun- och servicestrukturreformen, d.v.s. 2007. Fastän Kommunförbundet är en källa i flera av förklaringarna till förväntningarna, grundar sig deras publikation till stora delar i ramlagen, som var grunden för kommun- och servicestrukturreformen.

Ytterligare har jag kunnat härleda förväntningar ur Finansministeriets publikationer *"En livskraftig kommun- och servicestruktur"* (2012) och *"Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi"* (2009). Förutom Kommunförbundets och Finansministeriets publikationer har ramlagen, d.v.s. lagen om kommun- och servicestrukturreformen (169/2007), varit en central källa eftersom den fungerade som grund för kommun- och servicestrukturreformen. Finansministeriets publikation *"En livskraftig kommun- och servicestruktur"* (2012) behandlar den pågående kommunreformen, men målsättningarna för bägge kommunreformen är till stora delar de samma. Problemen och utmaningarna som ledde till den tidigare kommunreformen 2007 – 2011, är även problem och utmaningar som ligger till grund för reformen i dagsläget (2013-). Det finns ett brett utbud av litteratur angående den föregående och den pågående kommunreformen, men publikationer och dylik litteratur är emellertid relativt lika till innehållet.

5.1 Statens förväntningar

Nedan följer en lista över och en kort presentation av förväntningar i och med en kommunsammanslagning. Förväntningarna är numrerade för att jag lättare ska kunna hantera dem. Hur förväntas resultatet av en kommunsammanslagning se ut?

1. En livskraftig, handlingskraftig och enhetlig kommunstruktur

Enligt ramlagens 1 § är målet för kommun- och servicestrukturreformen en livskraftig, handlingskraftig och enhetlig kommunstruktur²⁴. Fem element anses på ett eller annat sätt påverka livskraften och handlingskraften i kommunen. Dessa är ekonomi och personal, kunder och tjänster, näring och sysselsättning, samhälle och miljö och demokrati och ledning (Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi, 2009, s. 20). Faktorer som ökar livskraften är bl.a. att infrastrukturen fungerar, att förutsättningar skapas för näringslivet, att miljön är trivsamt och att den lokala demokratin fungerar.

”Kommunens livskraft är en nödvändig förutsättning för en sund kommunal ekonomi och en fungerande service för invånarna” (Kommunerna genomför reformen, 2007, s. 11).

Målet med kommun- och servicestrukturreformen är att säkerställa service av hög kvalitet i hela landet och som är tillgänglig för invånarna (ramlagen 1 §).

”När kommunstrukturen blir enhetligare och stärks minskar behovet av samarbetsstrukturer mellan kommunerna. Det här förtydligar och förenklar den lokala demokratin.” (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 96)

Kommunstrukturen stärks genom att kommuner slås samman och genom att delar av kommuner ansluts till andra kommuner (ramlagen 4 §).

2. En stark primärkommun

En stark primärkommun består av naturliga pendlingsområden och är tillräckligt stor för att självständigt kunna sörja för basservicen, med undantag för den specialiserade sjukvården och krävande socialvårdstjänster (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 17).

²⁴ Se även Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi, 2009, s. 20.

För att kommunerna ska kunna trygga primärvården och krävande socialvårdstjänster ställs ett krav på befolkningsunderlaget, som enligt ramlagen 5 § 3 mom. är 20 000 invånare;

”i en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården och socialvården ska det finnas åtminstone ungefär 20 000 invånare. Ett samarbetsområde kan också tilldelas andra uppgifter.” (Ramlagen (169/2007) 5 § 3 mom.)

En stark primärkommun kan framgångsrikt bedriva näringspolitik och utvecklingsarbete och kan effektivt bemöta utmaningen i allt mer splittrade samhällsstrukturer.

”I en servicestruktur som baserar sig på en stark primärkommun har en instans som är baserad på ett tillräckligt omfattande invånar- och kompetensunderlag makten över och ansvaret för ordnandet och finansieringen av tjänsterna. En stark och autonom kommun är kapabel att hantera marknaden i samband med att sätten att producera tjänster blir mångsidigare och svara på kraven som ställs på en ökad valfrihet för invånarna.” (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 96)

3. Trygga tjänster och service

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering är målet med regeringens kommunpolitik att

”trygga högklassiga och enhetliga kommunala tjänster på ett kundorienterat sätt i hela landet, skapa förutsättningar för utvecklingsverksamhet som stärker kommunernas ekonomi och för förenhetligande av samhällsstrukturen samt att stärka den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin.” (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 17)

Servicestrukturerna stärks genom att den service som förutsätter ett större befolkningsunderlag än en kommun sammanförs och genom att samarbetet mellan kommunerna utökas (ramlagen 4 §). Efterfrågan på servicen ökar i snabb takt och

efterfrågan överstiger servicesystemets bärkraft. Om kommunsystemet inte förnyas är välfärdssamhällets tjänster i fara (Finlands Kommunförbund, 2007, s. 4). Målet är starka kommuner som klarar av att ta hand om sina uppgifter (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 73).

4. Ökad effektivitet i kommunens ekonomi och strukturer

Kommunreformen strävar en hållbar och stabil kommunal ekonomi. Stabila kommuner med starka resurser har funktionella och ekonomiska förutsättningar att ansvara för ordnandet av servicen åt invånarna i ett land med åldrande befolkning (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 68). Stabiliteten och hållbarheten i den kommunala ekonomin främjas genom att kommun- och servicestrukturen moderniseras, kommunernas inkomstbas stärks, den kommunala produktiviteten och effektiviteten förbättras och en utvidgning av kommunernas uppgifter begränsas (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 17). Verksamhetens produktivitet förbättras genom att kommunernas verksamhet effektiveras vid ordnandet och produktionen av service (ramlagen 4 §). Att kommunernas verksamhet effektiveras vid ordnandet och produktionen av service, förbättrar verksamhetens produktivitet (ramlagen 5 §). Enligt ramlagens 1 § 2 mom. är lagens mål en livskraftig, funktionsduglig och enhetlig kommunstruktur. Målet för reformen är funktionella helheter (Kommunerna genomför reformen, 2007, s. 4). Den kommunala strukturen (administrativa strukturer och verksamhetsstrukturer i kommunen inkluderat) ska således fungera effektivt och på ett ändamålsenligt sätt.

5. Bredare befolkningsunderlag

”En livskraftig kommun- och servicestruktur baserar sig på en befolkningsstruktur där befolkningsutvecklingen tryggar en tillräcklig befolkning i arbetsför ålder samt tillräckliga ekonomiska resurser och personalresurser för att trygga servicen. Befolkningsstrukturen bildar också grunden för ekonomin.” (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 15)

Befolkningsutvecklingen och befolkningsstrukturen i Finland kommer att förändras inom den närmaste tiden. Enligt statistikcentralens befolkningsprognos kommer invånarantalet att stiga med ca nio procent fram till år 2030 (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 33). Ett problem är att befolkningsökningen sker väldigt ojämnt i olika regioner, vilket leder till en obalans. Även befolkningsstrukturen förändras och befolkningen i Finland blir äldre, medan det föds mindre barn. Eftersom invånarna i kommunen blir äldre, ställs nya krav på basservicen i kommunen och servicebehovet ökar i synnerhet inom vården och omsorgen. Fram till 2030 ökar antalet personer i pensionsåldern, d.v.s. personer som fyllt 65 år och ännu äldre personer, med över 60 procent (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 36). Den förändrade åldersstrukturen och negativa befolkningsutvecklingen ökar behovet av och kostnaderna för social- och hälsovårdstjänster. Befolkningsutvecklingen beror dels på att nativiteten är låg, dels beror på att livslängden har ökat. Olikheter i den regionala och kommunala utvecklingen beror framför allt på att befolkningen i arbetsför ålder har flyttat bort. Någon exakt definition av befolkningsunderlaget eller huruvida områden en kommun bör ha för att vara livskraftig ges emellertid inte i ramlagen (Berg, K., Meriluoto, J., Sandberg, S. & Sjöblom, S., 2010, s. 27). En kommun med bredare befolkningsunderlag och positiv befolkningsutveckling leder således till det grundläggande målet för reformen, d.v.s. en stark och livskraftig kommun.

6. Stärka den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin

En fungerande lokaldemokrati är en resurs för det sociala kapitalet och ansvarstagandet. En översyn av kommunstrukturerna och övergång till större kommuner kräver åtgärder som stärker närdemokratin, till exempel införande av regionala delegationer och nämnder. Det är viktigt att ge rum för deltagande demokrati och fundera över hur *närdemokratin* kommer att påverkas i och med reformen (Kommunerna genomför reformen, 2007, s. 13). Genomförandet av reformen förutsätter alltid växelverkan.

7. Stärka den demokratiska styrningen

Ett av de viktigaste målen för kommun- och servicestrukturreformen är att *stärka den demokratiska styrningen* (Kommunerna genomför reformen, 2007, s. 13). Kommun- och servicestrukturreformen bygger på demokratiskt beslutsfattande, eftersom det är fullmäktige som beslutar om utredningen och genomförandeplanen. Kommunen har goda möjligheter att öka den demokratiska styrningen när den ser över servicestrukturerna, eftersom en gallring av komplicerade organisationsmodeller ökar insynen i verksamheten och *de förtroendevaldas verkliga beslutanderätt*.

8. De förtroendevalda har ledningsansvaret i beredningen och innehar den beslutande makten

I kommunen utgör beredningen av genomförandet ett led i förändringsledningen. De förtroendevalda har en viktig uppgift i detta eftersom de har ledningsansvaret. Eftersom fullmäktige beslutar om utredningen och genomförandeplanen, tillsammans med styrelsen intar fullmäktigegruppernas ordförande och fullmäktiges presidium en nyckelposition. Det är viktigt med politiskt ledarskap, särskilt i början av processen. Det handlar om att ta initiativ, peka på förändringsbehov och formulera mål (Kommunerna genomför reformen, 2007, s. 12). Den demokratiska grunden i kommunen är att det folkvalda fullmäktige innehar den högsta beslutande makten i kommunen och ansvarar över kommunens verksamhet och ekonomi (kommunallag, 13 §, 365/1995) och beslutar i frågor som berör dessa. Enligt Lundquist är politikernas uppgift att fatta de centrala besluten.

”Politikerna [...] har till uppgift att fatta de auktoritativa besluten för samhället, dvs. de centrala politiska beslut som den stora majoriteten av samhällsmedlemmar mestadels uppfattar som bindande” (Lundquist, 1992, s. 70).

Dessutom initierar politikerna ärenden och utövar efterkontroll av implementeringen (Lundquist, 1992, s. 12).

9. Tjänstemännen har ledningsansvaret i genomförandet och innehar den verkställande makten

Professionellt ledarskap är av avgörande betydelse för genomförandet av reformerna. Fastän planerna och strategierna är i sin ordning, kan reformer inte genomföras utan fungerande tillvägagångssätt (Kommunerna genomför reformen, 2007, s. 12). Tjänstemännen bidrar med sakkunskap, som är viktig i genomförandet. Tjänstemännens huvuduppgifter är att bereda och implementera politikernas beslut (Lundquist, 1992, s. 14). Fullmäktige (politikerna) initierar ärenden, fattar beslut i frågor och utövar efterkontroll (Lundquist, 1992, ss. 12-13).

10. Krav på information, öppenhet och samspel

Ett lyckat reformgenomförande kräver information, öppenhet och samspel redan i beredningsfasen. Kommunernas sätt att informera om ändringarna påverkar genomförandet. Kommuninvånarna måste informeras och reformförslagen måste diskuteras med dem. Kommunikationen kan i hög grad minska osäkerheten och vända motståndet till en positiv förändringskraft. I centrum för förändringsinformationen står kommunens invånare, förtroendevalda och personal. Alla parter måste få information om vad man vill nå med förändringen. Det är viktigt att informera om förändringen i tid, i tillräcklig omfattning och på ett begripligt sätt (Kommunerna genomför reformen, 2007, s. 13).

11. Förändringsledning med tyngdpunkt på personalledning och kommunikation

En förutsättning för att reformen ska lyckas är förändringsledning med tyngdpunkt på personalledning och kommunikation. Hur reformen genomförs beror på de anställdas motivation och förmåga till förnyelse. Genom kommun- och servicestrukturreformen eftersträvas bättre produktivitet och effektivitet, som inte kan nås utan resultatrikt personalarbete (Kommunerna genomför reformen, 2007, s. 13). Det är viktigt att informera om förändringar i god tid och med tillräcklig information och på ett begripligt sätt.

12. Samverkan mellan aktörer och kommuner och en gemensam ambition

Målet för reformen är funktionella helheter (Kommunerna genomför reformen, 2007, s. 4). För att hitta hållbara lösningar krävs en fokusering på bl.a. kommuninvånarnas vardagsliv och företagens intressegrupper. Arbetspendling och kundservice ska tas i beaktande i processen. För att nå målen krävs att kommunerna har en stark gemensam ambition. Detta gäller både kommunernas samarbete och kommunsammanslagningar. En gemensam ambition och likartade mål för grannkommunerna är en grundförutsättning för en lyckad omställning i regionen och området (Kommunerna genomför reformen, 2007, s. 4). Utöver de egna behoven och målen måste kommunen uppmärksamma grannkommunernas behov och mål. I detta sammanhang måste de mera omfattande regionala målen sättas i prioritetsordning.

13. Strategisk planering och organisering av reformen

Strategisk planering är grunden för förståelsen av hur nödvändiga förändringarna är, för ett engagemang och för en genomgripande utveckling (Kommunerna genomför reformen, 2007, s. 4). Det är av stor vikt att olika aktörer i kommunen är representerade i organiseringen av reformen. De förtroendevalda har den centrala rollen som i beredningsskedet eftersom de ansvarar över beredningen. Kommundirektören, tjänstemän och övriga aktörer bidrar med sakkunskap (Kommunerna genomför reformen, 2007, s. 12). Strategisk planering och organisering av reformen bidrar till en lyckad reformprocess med en livskraftig, handlingskraftig och enhetlig kommunstruktur som resultat.

I kommun- och servicestrukturreformerna skulle kommunerna ingå ett samgångsavtal, då enligt kommunindelningsslagen (1698/2009), idag kommunstrukturlagen. 8 § om sammanslagningsavtal, gäller för både den ursprungliga och den uppdaterade lagen. Enligt 8 § ska kommunerna upprätta ett avtal om sammanslagningen där de bl.a. ska komma överens om hur förvaltningen i den nya kommunen ska ordnas, den nya kommunens namn och principer för samordningen av servicesystemen och skötseln av ekonomin. Inom ramen för paragrafen ska en sammanslagningsstyrelse upprättas och dess behörighet fastställas. I 10 § beskrivs sammanslagningsstyrelsen närmare.

”Fullmäktige i de kommuner som går samman väljer en sammanslagningsstyrelse på det sätt som överenskommits i sammanslagningsavtalet. Sammanslagningsstyrelsen svarar för att sammanslagningsavtalet verkställs och förbereder ordnandet av den nya kommunens verksamhet och förvaltning.” (Kommunstrukturlagen 1698/2009)

Tabell 3: Statens förväntningar i en kommunsammanslagningsprocess

1.	En livskraftig, handlingskraftig och enhetlig kommunstruktur
2.	En stark primärkommun
3.	Trygga tjänster och service
4.	Ökad effektivitet i kommunens ekonomi och strukturer
5.	Bredare befolkningsunderlag
6.	Stärka den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin
7.	Stärka den demokratiska styrningen
8.	De förtroendevalda har ledningsansvaret i beredningen av reformen och innehar den beslutande makten i kommunen
9.	Tjänstemännen har ledningsansvaret i genomförandet av reformen och innehar den verkställande makten i kommunen
10.	Krav på information, öppenhet och samspel
11.	Förändringsledningen med tyngdpunkt på personalledning och kommunikation
12.	Samverkan mellan aktörer och kommuner och en gemensam ambition
13.	Strategisk planering och organisering av reformen

Jag har tydliggjort förväntningar som staten har i en kommunsammanslagning. Listan innehåller 13 förväntningar, som täcker flera olika kommunalt förknippade områden, t.ex. service och demokrati.

6. Visionen möter verkligheten

I detta kapitel presenterar jag studiens centrala resultat, dels i kvantitativ form, dels i kvalitativ form. Det kvantitativa materialet fungerar som ett verktyg för att åskådliggöra och diskutera resultatet vidare. Det kvantitativa materialet ger en grund för den kvalitativa

analysen. Tyngdpunkten ligger på den kvalitativa analysen, d.v.s. den egna bedömningen utifrån personliga intervjuer och sammanställning av material. Kvantitativt sett är materialet begränsat i den mån att den totala andelen svarande är liten, 50 stycken. Kvalitativt sett är andelen hög och ger ett tydligare och mer mångsidigt resultat, vilket är en orsak till den kvalitativa analysen är central i denna studie.

Jag inleder med en frekvensanalys för att tydliggöra hur aktörerna i kommunerna anser att statens förväntningar motsvarar eller inte motsvarar situationen i kommunen. Jag fortsätter med korstabeller, en för varje förväntning. Tabellerna visar hur aktörerna, d.v.s. förtroendevalda och tjänstemän och kommunerna Kimitoön och Pargas förhåller sig till förväntningarna. Senare i detta kapitel (6.2) kopplar jag samman analysen och resultatet av den med teoretiska motiveringar och förklaringar och lyfter även fram problem som uppstår i Kimitoöns kommun och Pargas stad.

6.1 Frekvensanalys och korstabeller

Nedan följer en frekvensanalys för att tydliggöra hur aktörerna i kommunerna anser att statens förväntningar motsvarar eller inte motsvarar situationen i kommunen. Tabellen innehåller 13 förväntningar (se tabell 3) och procentuell andel som anser att förväntningen *motsvarar* eller är *avvikande* i jämförelse med statens förväntning. *Ambivalenta* svar är dels otydliga svar där jag inte har funnit en tydlig koppling mellan svaret och förväntningen, dels är svaren kategoriserade som ambivalenta om det har funnits ett jämnt antal ”avvikande” och ”motsvarande” svar för samma förväntning. Jag har valt att inte definiera förväntningen som ”avvikande” eller ”motsvarande”, jag har definierat det som ”ambivalent”. Detta gäller även för korstabellen i följande del av analysen. Tabellen innehåller även totala andelen svarande och bortfall. *Bortfallet* betyder att de svarande inte alls har lyft fram förväntningen och tar inte ställning till den. Bortfallet är inte inkluderat i korstabellerna. Frekvensanalysen är oberoende aktör och kommun, d.v.s. resultatet i tabell 4 grundar sig i svaren från bägge aktörer, d.v.s. förtroendevalda och tjänstemän och från bägge kommuner, d.v.s. Kimitoön och Pargas.

Variationen kan dels förklaras på personnivå; de svarande påverkar utfallet i den mån att en del personer har varit mångsidiga i sina svar och formuleringar och lyft fram många

förväntningar, medan andra har varit kortfattade i sina svar och lyft fram en del av förväntningarna i sina svar. Variationen kan även förklaras på förväntningsnivå; förväntningarna har varit mera eller mindre aktuella i kommunerna i sammanslagningsprocessen och i den nya kommunen.

Tabell 4: Frekvensanalys (%)

FÖRVÄNTNING	Avviker	Ambivalent	Motsvarar	Totalt	Bortfall	<i>Totalt</i>
Kommunstruktur	54	20	24	98	2	100
Primärkommun	12	6	42	60	40	100
Service	14	2	54	70	30	100
Effektivitet	34	16	46	96	4	100
Befolkning	2	-	6	8	92	100
Demokrati	66	12	2	80	20	100
Styrning	64	8	2	74	26	100
Förtroendevalda	28	2	4	34	66	100
Tjänstemän	28	2	4	34	66	100
Öppenhet	24	-	2	26	74	100
Ledning	26	24	24	74	26	100
Samverkan	82	14	4	100	-	100
Organisering	22	20	32	74	26	100

Förväntningarna demokrati, styrning och samverkan skiljer sig från de övriga. De avviker i hög grad från de övriga förväntningarna. Gällande förväntningen demokrati, d.v.s. *stärka den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin*, finns en märkbar enighet kring att statens förväntning att den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin stärks i samband med kommunstrukturreformen inte motsvarar situationen i den nya kommunen. Andelen som anser att förväntningen avviker från situationen i kommunen är 66 % av totalt 80 %. Bortfallet är 20 %.

Gällande förväntningen styrning, d.v.s. *stärka den demokratiska styrningen*, finns en märkbar enighet kring att den demokratiska styrningen inte stärks i samband med kommunstrukturreformen. Andelen som anser att förväntningen avviker från situationen i kommunen är 64 % av totalt 74 %. Bortfallet är 26 %.

Gällande förväntningen samverkan, d.v.s. *samverkan mellan aktörer och kommuner och en gemensam ambition*, finns en märkbar enighet kring att aktörer och kommuner samverkar

under sammanslagningsprocessen och som en ny kommun, inte motsvarar situationen i den nya kommunen. Andelen som anser att förväntningen avviker från situationen i kommunen är 82 % av totalt 100 %. Bortfallet är 0 %.

Förväntningarna befolkning, förtroendevalda, tjänstemän och öppenhet har högt bortfall; befolkning 92 %, förtroendevalda 66 %, tjänstemän 66 % och öppenhet 74 %. Förklaringar till detta är att förväntningen befolkning och öppenhet inte har lyfts fram hos de svarande, enbart 8 %. I frågeformuläret finns heller ingen direkt fråga som berör befolkningsantalet i de nya kommunerna. Förväntningen öppenhet har inte heller lyfts fram hos de svarande, totalt 26 %. Majoriteten av de svarande anser att förväntningen kring öppenhet inte har uppfyllts. Förväntningarna förtroendevalda och tjänstemän har hög avvikande andel (28 %) och låg andel som anser att förväntningarna motsvarar (4 %) men bortfallet är högt, 66 %. Detta kan bero på att tjänstemännen inte har besvarat en direkt fråga kring det i frågeformuläret, vilket de förtroendevalda har gjort. Viktigt att poängtera är att om tjänstemännen ändå har nämnt de förväntningarna i andra sammanhang i samband med andra frågor, finns det med i datamatriken. Andelen är inte hög, men de är i alla fall inkluderade.

Nedan följer en korstabell för och analys av förväntningarna och tillhörande resultat. Analysen belyses med en tabell (kvantitativ del), inklusive egen bedömning (kvalitativ del). I huvudsak fokuserar jag på den kvalitativa delen i samband med de teoretiska förklaringarna till resultatet och problem som har uppstått, men vid behov lägger jag även till en kvalitativ bedömning i samband med korstabellerna. I korstabellerna finns andelen aktörer, d.v.s. förtroendevalda och tjänstemän, skilt för sig. Det samma gäller kommunerna, d.v.s. Kimitoöns kommun och Pargas stad. För varje förväntning lyfter jag fram skillnader och likheter mellan dels aktörer, dels kommuner. I tabellen tydliggörs den totala andelen (förtroendevalda och tjänstemän) för varje kommun. Andelen tydliggörs även i procent (kursviera). I tabellen tydliggörs om aktörerna lyfter fram förväntningarna och därmed om de anser att statens förväntningar avviker från eller motsvarar situationen i den nya kommunen. Den totala andelen som anser att statens förväntningar motsvarar eller inte motsvarar situationen i den nya kommunen finns i tabellens nedersta rad, tillsammans med de ambivalenta svaren. Den totala andelen förtroendevalda och tjänstemän från respektive kommun finns i stapeln längst till höger. Trots att den totala svarsandelen i studien är 50 av 55 personer, har alla de svarande inte lyft fram eller kommenterat alla

förväntningar, vilket förklarar bortfall i den totala andelen svarande i dessa tabeller. Om de svarande har lyft fram förväntningar flera gånger, är alla svaren inkluderade i tabellen. I de flesta förväntningar är andelen aktörer från Pargas stad högre än för motsvarande i Kimitoöns kommun. Undantaget är förväntningen som berör information, öppenhet och samspel, där andelen aktörer i Kimitoöns kommun är större än för motsvarande i Pargas stad. Detta kan förklaras med att förväntningen har varit mera aktuell i Kimitoön än i Pargas och därmed lyfts fram tydligare av de svarande i Kimitoöns kommun. Trots skillnader i andelen svarande, finns det möjlighet till jämförelse kommunerna och aktörerna emellan, eftersom andelen proportionellt motsvarar varandra. Andelen i procent ger stöd för jämförelsen.

1. En livskraftig, handlingskraftig och enhetlig kommunstruktur

Tabell 5: Kommunstruktur

KOMMUNSTRUKTUR					
Aktör	Kommun	Avviker	Ambivalent	Motsvarar	Totalt
Förtroendevald	Kimitoön	8	5	4	17
	%	47,1	29,4	23,5	100,0
	Pargas	12	3	5	20
	%	60,0	15,0	25,0	100,0
	Kimitoön	3	-	2	5
	%	60,0	-	40,0	100,0
Tjänsteman	Pargas	4	2	1	7
	%	57,1	28,6	14,3	100,0
Totalt/kommun (FV+TJM)	Kimitoön	11	5	6	22
	%	50,0	22,7	27,3	100,0
	Pargas	16	5	6	27
	%	59,3	18,5	22,2	100,0
Totalt		27	10	12	49
	%	55,1	20,4	24,5	100,0

Angående statens förväntning *en livskraftig, handlingskraftig och enhetlig kommunstruktur* anser majoriteten av de svarande att förväntningen inte motsvarar situationen i den nya kommunen, 27 stycken jämfört med 12 stycken som anser att förväntningen motsvarar (tabell 5). Procentuellt sett anser över hälften (55,1 %) att förväntningen avviker.

Situationen är den samma för aktörerna och kommunerna, då majoriteten av bägge aktörer i bägge kommuner anser att statens förväntning inte har uppfyllts.

2. En stark primärkommun

Tabell 6: Primärkommun

PRIMÄRKOMMUN					
Aktör	Kommun	Avviker	Ambivalent	Motsvarar	Totalt
Förtroendevald	Kimitoön	4	2	5	11
	%	36,4	18,2	45,5	100,0
	Pargas	2	1	13	16
	%	12,5	6,3	81,3	100,0
Tjänsteman	Kimitoön	-	-	1	1
	%	-	-	100,0	100,0
	Pargas	-	-	2	2
	%	-	-	100,0	100,0
Totalt/kommun (FV+TJM)	Kimitoön	4	2	6	12
	%	33,3	16,7	50,0	100,0
	Pargas	2	1	15	18
	%	11,1	5,6	83,3	100,0
Totalt		6	3	21	30
	%	20,0	10,0	70,0	100,0

Tanken bakom förväntningen *en stark primärkommun* är att en stark primärkommun framgångsrikt kan bedriva näringspolitik och utvecklingsarbete och effektivt bemöta utmaningen i splittrade samhällsstrukturer. Av totalt 30 stycken anser 21 stycken att förväntningen motsvarar situationen i den nya kommunen (tabell 6). Enbart 6 av 30 (20 %) anser att den avviker och 21 av 30 (70 %) anser att förväntningen motsvarar. Mellan förtroendevalda och tjänstemän finns ingen direkt jämförbar skillnad, eftersom den totala svarsandelen för tjänstemännen i bägge kommuner är lågt, enbart en i Kimitoöns kommun och två i Pargas stad. Förtroendevalda i Pargas är dock mera eniga om att förväntningen uppfylls (81,3 %) än de förtroendevalda i Kimitoön, där andelen är relativt lika för ”avviker” (36,4 %) och ”motsvarar” (45,5 %). Skillnaden är tydligare för de förtroendevalda i Pargas än i Kimitoön.

3. Trygga tjänster och service

Tabell 7: Service

SERVICE					
Aktör	Kommun	Avviker	Ambivalent	Motsvarar	Totalt
Förtroendevald	Kimitoön	3	1	7	11
	%	27,3	9,1	63,6	100,0
Tjänsteman	Pargas	3	-	15	18
	%	16,7	-	83,8	100,0
	Kimitoön	-	-	2	2
	%	-	-	100,0	100,0
	Pargas	1	-	3	4
	%	25,0	-	75,0	100,0
Totalt/kommun (FV+TJM)	Kimitoön	3	1	9	13
	%	23,1	7,7	69,2	100,0
	Pargas	4	-	18	22
	%	18,2	-	81,8	100,0
Totalt		7	1	27	35
	%	20,0	2,9	77,1	100,0

Förväntningen att en kommunstrukturreform *tryggar tjänster och service* får medhåll från majoriteten av de svarande, 27 av totalt 35 stycken anser att förväntningen stämmer överens med situationen i den nya kommunen (tabell 7). Den procentuella andelen som anser att förväntningen motsvarar är 77,1 %. Andelen som motsätter sig är 7 av 35, d.v.s. 20 %. Aktörerna i bägge kommuner anser att förväntningen uppfylls, andelen förtroendevalda i Pargas är en aning högre än andelen förtroendevalda i Kimitoön. Andelen tjänstemännen i bägge kommuner är proportionellt den samma.

4. Ökad effektivitet i kommunens ekonomi och strukturer

Tabell 8: Effektivitet

EFFEKTIVITET					
Aktör	Kommun	Avviker	Ambivalent	Motsvarar	Totalt
Förtroendevald	Kimitoön	3	2	12	17
	%	17,6	11,8	70,6	100,0
	Pargas	12	3	6	21
	%	57,1	14,3	28,6	100,0
Tjänsteman	Kimitoön	1	2	2	5
	%	20,0	40,0	40,0	100,0
	Pargas	1	1	3	5
	%	20,0	20,0	60,0	100,0
Totalt/kommun (FV+TJM)	Kimitoön	4	4	14	22
	%	18,2	18,2	63,6	100,0
	Pargas	13	4	9	26
	%	50,0	15,4	34,6	100,0
Totalt		17	8	23	48
	%	35,4	16,7	47,9	100,0

Att en kommunsammanslagning medför *ökad effektivitet i kommunens ekonomi och strukturer* delar de svarande (tabell 8). Förväntningen har lyfts upp i många sammanhang, speciellt i samband med frågan om kommunens ekonomiska situation, men även vid frågan om visionen motsvarar verkligheten eller inte. Effektivitet var ett nyckelord i kommun- och servicestrukturreformen och i bägge kommuners samgångsavtal, där syftet med sammanslagningen bl.a. är en kostnadseffektiv förvaltning. Totalt sett anser 17 av 48 (35,4 %) att förväntningen avviker från situationen i kommuner och 23 av 48 (47,9 %) anser att situationen motsvarar situationen. Bland förtroendevalda i kommunerna finns stora skillnader. I Kimitoöns kommun anser majoriteten av de svarande, 70,6 %, att det har skett en ökad effektivitet, 17,6 % anser att det inte stämmer. De förtroendevalda i Pargas är emellertid av annan åsikt; 57,1 % anser att det inte har skett en ökad effektivisering, medan 28,6 % av de förtroendevalda anser att det har gjort det. I intervjusituationerna ansåg majoriteten av de svarande att kommunens ekonomi har varit god, trots att boksluten efter samgången (2009, 2010 och 2011)²⁵ inte tyder på en positiv ekonomi²⁶, vilket inte kommer

²⁵ Bokslutet från 2012 finns att tillgå idag men är inte inkluderat i denna studie, eftersom det inte fanns vid den tidpunkten då materialet samlades in.

lika tydligt fram i tabellen. Majoriteten av de svarande i Kimitoön ansåg att kommunens ekonomi har varit god och bättre än väntat, vilket också stämmer överens med boksluten efter samgången som visar ett positivt resultat och högt ackumulerat överskott²⁷. Hur den ekonomiska situationen i kommunerna ser ut i framtiden och vad de svarade anser om den, tar jag inte ställning till i detta sammanhang. Tjänstemännen i bägge kommuner håller mera entydigt med om att det har skett en effektivisering, men skillnaden mellan ”avviker” och ”motsvarar” är inte så stor.

5. Bredare befolkningsunderlag

Tabell 9: Befolkning

BEFOLKNING					
Aktör	Kommun	Avviker	Ambivalent	Motsvarar	Totalt
Förtroendevald	Kimitoön	-	-	1	1
	%	-	-	100,0	100,0
	Pargas	-	-	1	1
	%	-	-	100,0	100,0
Tjänsteman	Kimitoön	-	-	-	-
	%	-	-	-	-
	Pargas	1	-	1	2
	%	50,0	-	50,0	100,0
Totalt/kommun (FV+TJM)	Kimitoön	-	-	1	1
	%	-	-	100,0	100,0
	Pargas	1	-	2	3
	%	33,3	-	66,7	100,0
Totalt		1	-	3	4
	%	25,0	-	75,0	100,0

²⁶ Första året som samgångskommun var årsbidraget ca 3,4 miljoner euro, 2010 6,8 miljoner euro och 2011 4,3 miljoner euro i Pargas stad. Räkenskapsperiodens resultat var år 2009 ca – 495 000 euro, 2010 3,1 miljoner euro och 2011 en nedgång till ca 939 000 euro (Fredriksson, 2012).

²⁷ Första året (2009) som samgångskommun var årsbidraget 3,95 miljoner euro, 2010 4,66 miljoner euro och 2011 4,91 miljoner euro i Kimitoöns kommun. Räkenskapsperiodens resultat har befunnit sig mellan 1,56 (2009) – 2,46 (2011) miljoner euro 2009 – 2011. Kimitoöns kommun gjorde ett överskott på 2,64 miljoner euro år 2011, vilket betyder att det ackumulerade överskottet steg till nästan 9 miljoner euro. Orsakerna till det goda resultatet är större skatteintäkter och statsandelar än beräknat (Fredriksson, 2012).

Förväntningen och målsättningen att en kommunsammanslagning ska ge ett *bredare befolkningsunderlag och positivare befolkningsutveckling* lyfts nästan inte alls fram hos de svarande, varken bland förtroendevalda eller bland tjänstemän (tabell 9). I frågeformuläret finns ingen fråga som berör direkt befolkningsunderlaget, men en befolkningsökning anses som en central målsättning för en livskraftig kommun- och servicestruktur och den styrande ramlagens krav var ett befolkningsunderlag på minst 20 000 invånare (5 § 3 mom.). För Kimitoöns kommun och Pargas stad gällde dock undantag och de var inte tvungna att uppfylla kravet²⁸. Motiveringen till undantaget var att bägge kommuner var skärgårdskommuner med specialförhållande. Att ramlagens krav inte var aktuellt för kommunerna, kan vara en förklaring till varför förväntningen inte lyftes fram hos de svarande, trots dess betydelse i reformen.

6. Stärka den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin och 7. Stärka den demokratiska styrningen

Tabell 10: Demokrati

DEMOKRATI					
Aktör	Kommun	Avviker	Ambivalent	Motsvarar	Totalt
Förtroendevald	Kimitoön	12	5	-	17
	%	70,6	29,4	-	100,0
	Pargas	19	1	1	21
	%	90,5	4,8	4,8	100,0
Tjänsteman	Kimitoön	-	-	-	-
	%	-	-	-	-
	Pargas	2	-	-	2
	%	100,0	-	-	100,0
Totalt/kommun (FV+TJM)	Kimitoön	12	5	-	17
	%	70,6	29,4	-	100,0
	Pargas	21	1	1	23
	%	91,3	4,3	4,3	100,0
Totalt		33	6	1	40
	%	82,5	15,0	2,5	100,0

²⁸ "Det medgavs möjlighet till undantag från kravet på befolkningsunderlaget på grund av långa avstånd, förhållanden i en skärgårdskommun, språkliga rättigheter (finska/svenska) eller samernas språkliga och kulturella rättigheter." (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 22).

Tabell 11: Styrning

STYRNING					
Aktör	Kommun	Avviker	Ambivalent	Motsvarar	Totalt
Förtroendevald	Kimitoön	13	3	-	16
	%	81,3	18,8	-	100,0
	Pargas	18	1	1	20
	%	90,0	5,0	5,0	100,0
Tjänsteman	Kimitoön	-	-	-	-
	%	-	-	-	-
	Pargas	1	-	-	1
	%	100,0	-	-	100,0
Totalt/kommun (FV+TJM)	Kimitoön	13	3	-	16
	%	81,3	18,8	-	100,0
	Pargas	19	1	1	21
	%	90,5	4,8	4,8	100,0
Totalt		32	4	1	37
	%	86,5	10,8	2,7	100,0

Förväntningen att den *kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin stärks* och förbättras motsvarar inte alls situationen i den nya kommunen (tabell 10). 33 av 40 (82,5 %) anser att förväntningen avviker, endast en (2,5 %) anser att förväntningen motsvarar situationen. Enigheten är stor i bägge kommuner, för bägge aktörer. Tjänstemännen har inte svarat på frågor som berör demokratin, men om de har nämnt demokratin i kommunen och förväntningarna som berör demokratin, har jag inkluderat det i datamatriken. I Kimitoöns kommun har tjänstemännen inte berört demokratiaspekten och två tjänstemän i Pargas stad har lyft fram demokratin och de anser att förväntningen avviker från situationen i den nya kommunen. 91,3 % av det totala antalet aktörer (både förtroendevalda och tjänstemän) i Pargas stad anser att förväntningen avviker. Motsvarande andel för Kimitoöns kommun är 70,6 %. De förtroendevalda i Kimitoöns kommun har en högre andel ambivalenta svar (29,4 % i Kimitoöns kommun jämfört med 4,8 % i Pargas stad), dock är majoriteten av de svarande eniga om att förväntningen avviker.

Det samma gäller förväntningen att en kommunsammanslagning ska *förstärka den demokratiska styrningen*, även gällande denna förväntning är enigheten stor i bägge kommuner, för bägge aktörer (tabell 11). 32 av totalt 37 (86,5 %) svarande anser att förväntningen inte motsvarar situationen i den nya kommunen. Ingen eller nästan ingen

förtroendevald i Kimitoöns kommun och i Pargas stad anser att den demokratiska styrningen har stärks.

8. De förtroendevalda har ledningsansvaret i beredningen och innehar den beslutande makten och 9. Tjänstemännen har ledningsansvaret i genomförandet och innehar den verkställande makten

Tabell 12: Förtroendevalda och tjänstemän²⁹

FÖRTROENDEVALDA OCH TJÄNSTEMÄN					
Aktör	Kommun	Avviker	Ambivalent	Motsvarar	Totalt
Förtroendevald	Kimitoön	8	-	1	9
	%	88,9	-	11,1	100,0
	Pargas	6	1	-	7
	%	85,7	14,3	-	100,0
Tjänsteman	Kimitoön	-	-	1	1
	%	-	-	100,0	100,0
	Pargas	-	-	-	-
	%	-	-	-	-
Totalt/kommun (FV+TJM)	Kimitoön	8	-	2	10
	%	80,0	-	20,0	100,0
	Pargas	6	1	-	7
	%	85,7	14,3	-	100,0
Totalt		14	1	2	17
	%	82,4	5,9	11,8	100,0

Förväntningarna att *de förtroendevalda har ledningsansvaret i beredningen och innehar den beslutande makten* och att *tjänstemännen har ledningsansvaret i genomförandet och innehar den verkställande makten*, är dels grundade i ledning, dels lagenlig roll- och maktfördelning. I kommunen utgör beredningen av genomförandet ett led i förändringsledningen och de förtroendevalda har en viktig uppgift i detta sammanhang

²⁹ Tabellen för förväntningen tjänstemän och förtroendevalda är den samma i denna analys. Tabellen för förväntningen tjänstemän är identisk med tabellen för förväntningen förtroendevalda, eftersom jag har fyllt i kodningsschemat och datamatriken enligt samma premisser för bägge förväntningar. De har med andra ord varit sammanlänkande vid bearbetningen av materialet och därmed även i analysen.

eftersom de ansvarar över den. Eftersom fullmäktige beslutar om utredningen och genomförandeplanen, tillsammans med styrelsen intar fullmäktigegruppernas ordförande och fullmäktiges presidium en nyckelposition. Tjänstemännen har ett professionellt ledarskap som är av avgörande betydelse för genomförandet av reformerna. Tjänstemännens huvuduppgifter är att bereda och implementera politikernas beslut. Majoriteten av de svarande, 14 av 17 (82,4 %), anser att dessa förväntningar inte motsvarar situationen i den nya kommunen, endast två personer (11,8 %) anser att de motsvarar (tabell 12). Den totala andelen som har lyft fram dessa förväntningar är relativt få, 17 stycken, jämfört med t.ex. förväntningen demokrati (40 stycken) och samverkan (50 stycken). Förtroendevalda från bägge kommuner är eniga om avvikelse.

10. Krav på information, öppenhet och samspel

Tabell 13: Öppenhet

ÖPPENHET					
Aktör	Kommun	Avviker	Ambivalent	Motsvarar	Totalt
Förtroendevald	Kimitoön	6	-	-	6
	%	100,0	-	-	100,0
	Pargas	4	-	1	5
	%	80,0	-	20,0	100,0
Tjänsteman	Kimitoön	1	-	-	1
	%	100,0	-	-	100,0
	Pargas	1	-	-	1
	%	100,0	-	-	100,0
Totalt/kommun (FV+TJM)	Kimitoön	7	-	-	7
	%	100,0	-	-	100,0
	Pargas	5	-	1	6
	%	83,3	-	16,7	100,0
Totalt		12	-	1	13
	%	92,3	-	7,7	100,0

Ett lyckat reformgenomförande kräver *information, öppenhet och samspel*. Kommunikation och information är viktigt i en sammanslagningsprocess. Kommunikationen gäller flera aktörer (förtroendevalda, tjänstemän och personal) och flera

nivåer inom kommunen. Av totalt 13 som har lyft fram förväntningen anser 12 (92,3 %) att förväntningen avviker från situationen i den nya kommunen (tabell 13). Detta gäller förtroendevalda i bägge kommuner. I första hand berör åsikten om avvikelse förhållandet mellan förtroendevalda i kommunen. I intervjusituationerna med de förtroendevalda i kommunerna lyftes fram att beslutsfattandet har förändras. I Kimitoön poängterades att det finns klyftor mellan förtroendevalda som negativt påverkar samspelet mellan dem. Det anses vara viktigt att förtroendevalda arbetar ihop som grupp, över partigränserna och att det samarbetet inte fungerar som önskat i Kimitoöns kommun. I Pargas lyfter aktörerna bl.a. fram svårigheterna att få all nödvändig information för att fatta beslut som gäller kommunen, eftersom de geografiska områdena är stora och av naturliga skäl har beslutsfattarna inte heltäckande kunskap. Brist på kommunikation mellan sektorer och till kommuninvånarna lyfts även fram som motivering till varför förväntningen avviker från situationen i den nya kommunen. Information, öppenhet och samspel i relationen till personalen lyfts delvis fram i samband med denna förväntning, men personalen lyfts fram i första hand i förväntningen som berör personalledning och kommunikation.

11. Förändringsledning med tyngdpunkt på personalledning och kommunikation

Tabell 14: Ledning

LEDNING					
Aktör	Kommun	Avviker	Ambivalent	Motsvarar	Totalt
Förtroendevald	Kimitoön	4	7	3	14
	%	28,6	50,0	21,4	100,0
Tjänsteman	Pargas	8	5	7	20
	%	40,0	25,0	35,0	100,0
	Kimitoön	1	-	2	3
	%	33,3	-	66,7	100,0
	Pargas	-	-	-	-
	%	-	-	-	-
Totalt/kommun (FV+TJM)	Kimitoön	5	7	5	17
	%	29,4	41,2	29,4	100,0
	Pargas	8	5	7	20
	%	40,0	25,0	35,0	100,0
Totalt		13	12	12	37
	%	35,1	32,4	32,4	100,0

Förväntningen kring *personalledning och kommunikation* och hur den realiserats i kommunsammanslagningssprocessen delar de svarande (tabell 14). Av totalt 37 lyfter 13 (35,1 %) fram att förväntningen avviker och 12 (32,4 %) att förväntningen motsvarar. 12 (32,4 %) är andelen ambivalenta svar, en stor del har således varit osäkra på personalen har involverats och hur informationsgången har sett ut. Åsikterna mellan dels aktörer, dels kommuner, skiljer sig inte märkbart från varandra. I första hand berör åsikten om avvikelse personalen i sammanslagningssprocessen. Förmannens roll betonas och ansvaret att informera andra om förändringar och aktualiteter. De svarande lyfter fram att vissa förmän är mindre kommunikativa än andra, men även mottagligheten hos personalen kan ifrågasättas (Fredriksson, 2012). De som anser att förväntningen motsvarar situationen i den nya kommunen, lyfter fram att personalen har involverats och informerats i tillräcklig hög grad.

12. Samverkan mellan aktörer och kommuner och en gemensam ambition

Tabell 15: Samverkan

SAMVERKAN					
Aktör	Kommun	Avviker	Ambivalent	Motsvarar	Totalt
Förtroendevald	Kimitoön	16	1	-	17
	%	94,1	5,9	-	100,0
	Pargas	17	4	-	21
	%	81,0	19,0	-	100,0
Tjänsteman	Kimitoön	3	2	-	5
	%	60,0	40,0	-	100,0
	Pargas	5	-	2	7
	%	71,4	-	28,6	100,0
Totalt/kommun (FV+TJM)	Kimitoön	19	3	-	22
	%	86,4	13,6	-	100,0
	Pargas	22	4	2	28
	%	78,6	14,3	7,1	100,0
Totalt		41	7	2	50
	%	82,0	14,0	4,0	100,0

En *gemensam ambition och likartade mål* för grannkommunerna är en grundförutsättning för en lyckad omställning i regionen och området. I en kommunsammanslagning är det

viktigt att aktörer i kommunerna kan *samarbeta* och nå hållbara lösningar tillsammans i den kommun de alla kommer att vara en del av. Inför sammanslagningen krävs samverkan men den är även lika viktig när sammanslagningen är gjord. Samverkan, samarbete och den gemensamma ambitionen i kommunsammanslagningsprocessen överförs inte automatiskt till den nya kommunen (tabell 15). Andelen som har lyft fram förväntningen är 50 och 41 är avvikande, 82 %. En tydlig majoritet av de svarande anser att det finns brister i samverkan mellan aktörer och kommundelar i den nya kommunen. Förtroendevalda i Kimitoön och Pargas är eniga om att förväntningen inte har uppfyllts, andelen som anser att förväntningen motsvarar situationen i den nya kommunen är noll. Andelen ambivalenta svar är högre för förtroendevalda i Pargas (19 %) än i Kimitoön (5,9 %). Ingen av tjänstemännen i Kimitoön anser att förväntningen motsvarar, men andelen ambivalenta svar (40 %) är nästa lika den andel som anser att förväntningen avviker (60 %). I Pargas är andelen två som anser att förväntningen motsvarar (28,6 %) och fem som anser att den inte motsvarar (71,4 %) situationen i den nya kommunen. I Pargas lyfter aktörerna fram bristen av samverkan mellan sektorerna i kommunen.

13. Strategisk planering och organisering av reformen

Tabell 16: Organisering

ORGANISERING					
Aktör	Kommun	Avviker	Ambivalent	Motsvarar	Totalt
Förtroendevald	Kimitoön	7	2	1	10
	%	70,0	20,0	10,0	100,0
	Pargas	1	7	13	21
	%	4,8	33,3	61,9	100,0
Tjänsteman	Kimitoön	1	1	2	4
	%	25,0	25,0	50,0	100,0
	Pargas	2	-	-	2
	%	100,0	-	-	100,0
Totalt/kommun (FV+TJM)	Kimitoön	8	3	3	14
	%	57,1	21,4	21,4	100,0
	Pargas	3	7	13	23
	%	13,0	30,4	56,5	100,0
Totalt		11	10	16	37
	%	29,7	27,0	43,2	100,0

Strategisk planering och organisering av reformen är grunden för förståelsen av hur nödvändiga förändringarna är och för hur engagerade inblandade aktörer är i sammanslagningsprocessen. I planeringsskedet ska olika aktörer inkluderas och olika synpunkter tas i beaktande. Enligt lagen skulle bägge kommuner upprätta ett samgångsavtal. En grupp, vald av fullmäktige, ansvarade för att samgångsavtalet verkställdes och förberedde ordnandet av verksamheten och förvaltningen i den nya kommunen. Det finns splittring i resultatet, angående både aktörer och kommuner (tabell 16). Fördelningen mellan "avvikande", "ambivalent" och "motsvarar" är relativt jämn, med en högre andel "motsvarande" åsikt, 16 av 37 (43,2 %), jämfört med 11 för avvikande och 10 ambivalenta svar. Förtroendevalda i Kimitoöns kommun har en tydligt avvikande åsikt (70 %) jämfört med förtroendevalda i Pargas stad som relativt tydligt anser att förväntningen motsvarar situationen i kommunen (61,9 %). Andelen ambivalenta svar är dock hög i Pargas stad, 33,3 %. Tjänstemännen är av avvikande åsikt i Pargas, medan de är oeniga i Kimitoön.

6.3 Problem som uppstår i en sammanslagningsprocess och teoretiska förklaringar till dem

Under arbetet med förtroendevalda och tjänstemän i Kimitoöns kommun och Pargas stad har jag uppmärksammat olika problem som uppstår i samband med en kommunsammanslagning då förväntningarna inte motsvarar situationen i den nya kommunen. I denna del av studien lyfter jag fram dessa problem för att tydliggöra vilka målsättningar från statligt håll som inte har realiserats i kommunsammanslagningarna som resulterade i Kimitoöns kommun och Pargas stad.

Är situationen i kommunen efter en sammanslagning det som staten förväntade sig? Av analysen kan jag dra slutsatser och lyfta fram intressanta synpunkter från mitt insamlade material och intervjuerna. Utifrån materialet kan jag dra slutsatsen att bilden av en ny kommun, inte alltid motsvarar kommunens situation i verkligheten. Varför är det så? Potentiella förklaringar finns i teorin, t.ex. organisationsteori och kulturen i organisationen är en stark påverkande faktor i en förändring, då flera kulturer möts. Problem uppstår som följd, t.ex. relationen mellan förtroendevalda och tjänstemän och gemenskapen mellan kommundelar i en sammanslagen kommun och mellan aktörer i kommunen.

Jag kan tydliggöra delar som dels berör en kommunspecifik del, dels en aktörsspecifik del. Ur *kommunspecifik* synvinkel kan jag använda delar som berör administration/förvaltning och sektorisering (maktfördelning på strukturell nivå), verksamhet och förändringar i den, centrum/periferi och centralisering/decentralisering och geografiska olikheter (differentiering). Ur *aktörsspecifik* synvinkel kan jag använda delar som berör relationen mellan och rollen för förtroendevalda och tjänstemän, maktfördelning, identitet och kultur/vanesätt/traditioner, beslutsfattande, lokal demokrati och byråkrati. De teoretiska områdena i samband med kommunspecifika egenskaperna och aktörsspecifika egenskaper överlappar delvis varandra, eftersom byråkrati och demokrati bl.a. berör maktstrukturer i en organisation (kommun) och organisationsteori och mera detaljerat organisations och kultur, som berör människorna (aktörerna) i en organisation. Att kategorisera problemen enligt aktörer och kommuner är ett försök att tydliggöra var problemet ligger och ge en ansats hur problemen kan tacklas. Är problemen kommunspecifika kan de bemötas med organisatoriska ansatser och om de är aktörsspecifika måste istället värderingar, kulturer, politik etc. tas i beaktande. I denna studie tydliggör jag problemen och kategoriserar dem som aktörs- och kommunspecifik och diskuterar dem i samband med relevant teori. Hur problemen *de facto* ska lösas återstår att studera i fortsatt forskning. Syftet med denna studie är att lyfta fram problem som uppstår i en kommunsammanslagningsprocess och koppla dem till ämnesrelevant teori, så att det finns möjlighet att ta dessa problem i beaktande i framtiden.

Geografiska utmaningar och strukturella problem

Angående service, effektivitet och organisering uppstår flera problem för kommunerna. Service och effektivitet berör centrala målsättningar för reformen, d.v.s. en fusion antas medföra en effektivisering av dels service, dels administration. Syftet med en fusion är t.ex. att skapa en ”kostnadseffektiv förvaltning”, vilket även är en del av syftet i samgångsavtalet för Kimitoöns kommun och Pargas stad. Strategisk planering och organisering av reformen berör kommunens verksamhet och förvaltning etc. Strategisk planering och organisering av reformen bidrar till en lyckad reformprocess som uppfyller kommun- och servicestrukturens genomgripande målsättning; en livskraftig, handlingskraftig och enhetlig kommunstruktur. Samgångsavtalet har varit en röd tråd i kommunsammanslagningar men avtalets roll är oklar och det blir synligt när

samgångsavtalets innehåll ska förverkligas i praktiken. Även den moraliska bindningen av samgångsavtalet är problematisk. Organiseringen av en sammanslagning innehåller många steg och många faktorer och aktörer att ta i beaktande. Att förändra en organisation kräver planering, tydliga målsättningar och ett gott ledarskap. I vilken utsträckning sker en effektivisering gällande administration, tryggar reformen tillgänglig service för kommunens invånare och är kommunsammanslagningen organiserad på ett hållbart sätt?

I Pargas stad uppstår ett problem, nämligen *geografiska utmaningar*, som påverkar tillgänglig service, beslutsfattandet och relationen mellan aktörer negativt. Pargas stads geografiska läge påverkar både verksamheten och servicen, eftersom *behovet* av verksamhet och service är väldigt utspridd (Fredriksson, 2012). Som den kvantitativa analysen (tabell 7) visar, anser majoriteten av de svarande i Pargas stad att förväntningen uppfylls; de anser att det existerar tillgång till tjänster och service. Min egen bedömning utifrån de svarandes åsikter gällande tillgång till service och tjänster är den samma, men jag vill lyfta fram de svarandes åsikter gällande behovet av service och geografiska utmaningar. Det anses nämligen finnas mera tillgång till service i vissa delar av kommunen, eftersom geografin hindrar invånarna att del av den. Likväl kan det vara ett medvetet val invånarna gör, att inte ta del av service i en annan kommun. Den åsikt som lyftes fram mera frekvent är att de geografiska utmaningarna anses medföra problem i beslutsfattandet, angående mötesresor och då politiska beslut ska fattas. Beslutsfattandet sker mera avlägset och beslutsfattarna är tvungna att se större helheter idag. Utlokalisering av förvaltningen anses inte som ett problem, men bristen av den direkta kontakten till tjänstemännen och de förtroendevalda får kritik. Områdeskontoren kommenteras sällan, fastän en del av tjänstemännen och förvaltningen finns i områdeskontoren, d.v.s. inom nära avstånd till kommuninvånarna. Möjligtvis är det ett tecken på att invånarna inte är i behov av förvaltningstjänster i så stor utsträckning, snarare kommunal service som det finns tillgång till på andra ställen. Å andra sidan betyder en utspridd förvaltning längre avstånd mellan tjänstemännen i stadshuset i Pargas, som anses vara förvaltningens huvudpunkt, och de tjänstemän som är stationerade på en annan plats. Då blir problematiken med den direkta kontakten större (Fredriksson, 2012).

I Kimitoöns kommun uppstår *strukturella problem i förvaltningen*, som följd av bristfällig planering. De flesta anser, oberoende ort, att förvaltningen inte är effektiv som uppdelad. Flera år var den nämligen uppdelad på två orter, Kimito och Dalsbruk, enligt samgångsavtalet. Jag vill betona att det inte finns en linjedragning i åsikterna mellan olika kommundelar i denna fråga. Oberoende ort anser de flesta att förvaltningen bör finnas

samlad på ett ställe. De övriga anser att förvaltningen ska vara uppdelad, eftersom det stod skrivet i samgångsavtalet. Fastän samgångsavtalet i sig inte är bindande idag, betonar man vikten av samgångsavtalets moraliska bindning. De som anser att förvaltningen inte ska vara uppdelad, motiverar sin åsikt med att poängtera vikten av ”den spontana diskussionen i kafferummet och i korridoren” och hur viktig direkt kontakt betyder och att en uppdelad förvaltning inte är effektiv, vilket man strävar efter. Man betonar istället vikten av servicepunkter som invånarna kan använda sig av, men var förvaltningen (t.ex. löneräkning) finns, påverkar inte invånarna (Fredriksson, 2012).

En möjlig förklaring till geografiska utmaningar i Pargas stad och strukturella svårigheter i Kimitoöns kommun är brister i implementeringen. I planeringsskedet och då ett beslut fattades fanns en till synes fungerande plan gällande service, verksamhet och förvaltning. Implementeringen är lika viktigt som själva beslutet som leder till ett förverkligande. Eftersom implementeringen av policy antas vara en central del av policyprocessen, är det av vikt att den även realiserar på ett ändamålsenligt sätt. Aktörer bör även ta i beaktande att implementeringen av beslut inte alltid förlöper utan problem och många faktorer och aktörer bör tas i beaktande. Processen från initiativ till efterkontroll och dess olika delar är beroende av varandra och alla lika viktiga för en lyckad implementering (Pressman & Wildavsky, 1973, s. 143 & Hupe, Hill, & Nangia, 2014, s. 14). Brister i implementeringen sker dels genom att målsättningarna inte har förverkligats på ett ändamålsenligt sätt, dels om målsättningarna var för ambitiösa och därmed svåra att realisera (Pressman & Wildavsky, 1973, s. xvi), vilket kan vara fallet i kommunerna. Faktorer som påverkar en fungerande organisation lyfts fram i organisationsteorin. Som tidigare nämnt i denna studie (kapitel 4) innehåller begreppet struktur tre element – specialisering (komplexitet), formalisering och centralisering/decentralisering. Det förstnämnda elementet specialisering innehåller dels vertikal differentiering, dels geografisk spridning. Vertikal differentiering avser antalet nivåer i organisationen som visar hur många chefer och underordnade chefer det finns och vilken typ av kontroll de har i organisationen. Geografisk spridning beskriver organisationens fysiska lokalisering, d.v.s. på vilka platser organisationen finns. Den geografiska spridningen är hög om organisationen finns på många ställen och låg om hela organisationen finns på samma plats. Ju mer spridning, desto mer komplex är organisationen (Abrahamsson & Andersen, 2005, s. 63). Speciellt i Pargas stad finns stor geografisk spridning, vilket kan vara en förklaring till problem som uppstår. Även i Kimitoöns kommun, där förvaltningen var uppdelad flera år efter

kommunsammanslagningen, finns en geografisk spridning. Som Abrahamsson & Andersen beskriver det; ju mer spridning, desto mera komplex är organisationen och därmed mera svårhanterlig.

Ekonomisk effektivitet

Den ekonomiska situationen i samhället och för kommunerna är en central orsak till behovet av förändring i form av en sammanslagning eller ökat samarbete mellan kommuner. Den ekonomiska situationen evalueras i de kommuner som ska sammanslås, den ekonomiska realiteten och ekonomiska förutsättningar för den nya kommunen skrivs i samgångsavtal och ekonomiska planer och visioner och mål ställs upp.

I intervjusituationerna med aktörer från bägge kommuner uppfattades den ekonomiska situationen vara stabil eller att den har förbättrats som följd av sammanslagningen. Få anser, oberoende kommun, att den ekonomiska situationen har försämrats. Dock visar bokslut från kommunerna något annat. Boksluten åren efter samgången (2009, 2010 och 2011) i Pargas stad visar ostabil ekonomisk situation, fastän de själva anser att den är positiv. Värt att lyfta fram är att en stor del av de svarande i Pargas stad var försiktiga i sina svar gällande den ekonomiska situationen. Trots detta ansåg få att den ekonomiska situationen i Pargas stad var negativ eller att den har försämrats. Majoriteten av de svarande anser att det inte är ett problem, men med stöd av bokslut efter samgången, anser jag att det är ett problem i Pargas stad. De ekonomiska förutsättningarna i samgångsavtalet har heller inte uppfyllts till alla delar. Boksluten (2009, 2010 och 2011) i Kimitoöns kommun visar en positiv ekonomisk situation och utveckling, vilket motsvarar både aktörernas svar och min egen bedömning. Den kvantitativa analysen (tabell 8) visar bägge; den procentuella andelen som anser att det inte har skett en effektivisering är 35,3 % och att det *de facto* har skett en effektivisering är 47,9 %. Andelen gäller det totala andelen aktörer från bägge kommuner.

De ekonomiska problemen berör kommunernas budget, ekonomiska nyckeltal och riktlinjer. Kommunerna upprättar en budget och ekonomiplan för minst tre år. De fungerar som ett styrredskap då kommunerna ställer upp mål för servicen, fördelning av resurser och planering av finansiering. Kommunerna följer vissa budgetprinciper – kommunerna är bl.a. skyldiga att nå balans i ekonomin (Harjula, Lundström, Kirvelä, Majoinen, &

Myllyntaus, 2005, s. 105 % kommunallagen 65 § 3 mom.). Kommunerna ska årligen upprätta ett bokslut som innehåller bl.a. balansräkning, resultaträkning och finansieringsanalys. Med hjälp av nyckeltal (verksamhetsbidrag, årsbidrag och räkenskapsperiodens resultat) kan man bedöma kommunens ekonomiska situation; om ekonomin visar överskott, är i balans, är på nedgång eller om den är svag. Kommunens ekonomi är i balans om årsbidraget täcker avskrivningarna och på nedgång om årsbidraget är positivt men räkenskapsperiodens resultat är negativt (Harjula, Lundström, Kirvelä, Majoinen, & Myllyntaus, 2005, s. 109). En återkommande åsikt bland aktörerna i bägge kommuner är yttre faktorer som påverkar den ekonomiska situationen och utvecklingen. Kommunernas ekonomi är på många sätt bunden till den samhällsekonomiska utvecklingen (Harjula, Lundström, Kirvelä, Majoinen, & Myllyntaus, 2005, s. 88). I vilken grad ekonomin i kommunen har påverkats av kommunsammanslagningen eller yttre faktorer, är svårt att avgöra. Denna bedömning har gjorts utgående från boksluten i kommunerna åren efter sammanslagningen och enligt principer gällande nyckeltal för att bedöma kommunens ekonomiska situation.

Ökad byråkrati, ökad tjänstemannastyrning och brister i den lokala demokratin

I samband med demokrati och rollfördelning uppstår problem i form av ökad byråkrati, ökad tjänstemannastyrning och brister i den lokala demokratin. Strävan efter effektivitet kan leda till att andra organ än de beslutsfattande organen i kommunen beslutar om bl.a. service, eftersom serviceproduktionen i allt högre grad flyttas från kommuner till samarbetsorgan och övriga aktörer. Som följd av reformer och nya verksamhetsmodeller kan problem uppstå i samband med den kommunala självstyrelsen och demokratin. Grundlagen tryggar det kommunala självstyret och skyddar således den kommunala demokratin. Självstyret är uttryckligen invånarnas självstyre, eftersom den tryggar invånarna mot kommunen eller övrig offentlig makt. På grund av detta är det viktigt att följa med hur invånarnas inflytande förverkligas och hur kommuninvånarnas vilja via den representativa demokratin realiseras i kommunens verksamhet. Balansen och relationen mellan effektivitet och demokrati är inte entydig.

En ofta förekommande uppfattning både bland de förtroendevalda och bland tjänstemännen i Pargas stad är att *verksamheten och förvaltningen har blivit mera byråkratisk*. Den ökade byråkratin anses vara ett stort problem – onödiga steg har

uppkommit i olika förfaranden, det har blivit mera tidskrävande och noggrant. Sektorisering och tydliga gränser mellan avdelningar och sektorer anses vara ett problem som följd av samgången. En allmän uppfattning är att det har uppkommit flera (onödiga) steg och gränserna mellan avdelningar och enheter har blivit tydligare, ibland så tydliga att helhetstänkandet lider. De gemensamma systemen anses nödvändigtvis inte alltid kunna tillämpas i skärgården, där verksamheten fungerar i mindre skala och mera lokalt anpassade lösningar önskas. Å andra sidan medför ökad byråkrati gemensamma och tydligare regler och alla förfaranden behandlas jämnt, oberoende person, ort eller situation, vilket anses vara positivt (Fredriksson, 2012).

En ofta förekommande åsikt från de förtroendevalda i Kimitoöns kommun är att *tjänstemannastyrningen har ökat och att beslutsfattandet har blivit mera toppstyrt* än i de tidigare kommunerna (Fredriksson, 2012). Man efterlyser mera öppenhet och att det ska finnas olika alternativ då ärendet kommer till beslutsfattarna. En del anser att beslutet är redan fattat innan det kommer till beslutsfattarna och att det inte finns alternativ att välja mellan. En motsats till denna problematik är åsikten att de förtroendevalda måste vara aktivare och mera insatta i ärenden och den information som de har blivit givna. Om de inte är det, är tjänstemännen också tvungna att ta en aktivare roll. Bilden är således inte helt entydig. Bilden jag har fått av intervjuerna med de förtroendevalda och tjänstemännen, är att tjänstemännen *de facto* har ett tydligare helhetstänkande jämfört med de förtroendevalda, som fortfarande tydligt lider av ”ni och vi” – tänkandet (Fredriksson, 2012). Kan helhetstänkande medföra en bättre sammanhållning och ett bättre samarbete bland tjänstemännen? Är detta till fördel för tjänstemännen, då de förtroendevalda inte klarar av att arbeta enhetligt som grupp? Förändringar i form av kommunsammanslagningar medför automatiskt stora omställningar i handlingssätt och mönster och olika beslutskulturer slås samman. Majoriteten av de svarande anser att förväntningen avviker från situationen i den nya kommunen, d.v.s. tjänstemännen anses ha större makt än de förtroendevalda (tabell 12), trots att förväntningen innebär att det är de förtroendevalda som har beslutandemakten i kommunen.

Lundquist (1992) diskuterar relationen mellan byråkrati och demokrati, med andra ord tjänstemän i förvaltningen och förtroendevalda på den politiska arenan. Statens förväntningar att de förtroendevalda har ledningsansvaret i beredningen och innehar den beslutande makten och att tjänstemännen har ledningsansvaret i genomförandet och innehar den verkställande makten, grundar sig bl.a. i roll- och maktfördelning. I

policyprocessen ansvarar förvaltningen över beredningen och implementeringen av beslut, medan de förtroendevalda ansvarar över initieringen, beslutsfattandet och efterkontrollen (Lundquist, 1992, ss. 12-14). Lundquist anser att förvaltningen *de facto* har en betydande maktpotential gentemot de förtroendevalda. Den har en aktiv och central roll i policyprocessen som medföljer möjligheter att styra (Lundquist, 1992, ss. 100-101). Det är inte möjligt att entydigt kunna förklara vilken hierarkisk ordning det finns mellan tjänstemännen och de förtroendevalda, eftersom situationen påverkar. Det finns flera faktorer som beskriver förvaltningens starka position gentemot den politiska arenan (Lundquist, 1992, s. 101). Kunskapen är en sådan faktor. Förvaltningen innehar en betydande kunskap, eftersom tjänstemännen verkar inom olika områden i kommunen och är därmed specialiserade på olika områden. De förtroendevalda har inte den möjligheten att samla på sig sådan expertis, eftersom uppdraget som förtroendevald inte är en tjänst, snarare ett uppdrag de har valt att satsa på p.g.a. intresse, vid sidan av det egentliga arbetet. Förvaltningen är dessutom stor och innehåller många områden, vilket gör det svårt att överblicka och kunna kontrollera. De förtroendevalda har inte kapacitet till det. En tredje faktor är kontinuiteten i förvaltningen, d.v.s. tjänstemännen har sin tjänst en längre tid, men de förtroendevalda byts ut vid val eller p.g.a. andra orsaker under sin mandattid. Att aktörerna, speciellt i Kimitoöns kommun, anser att tjänstemännen (byråkratin) har mera makt gentemot de förtroendevalda (demokratin) är oroväckande, eftersom det *de facto* är de förtroendevalda i kommunen som ska inneha den betydande makten. Teorin ger möjliga förklaringar till detta; av många orsaker har förvaltningen en betydande maktposition p.g.a. dess kunskap, storlek och kontinuitet.

En förändring i form av en kommunsammanslagning medför stora förändringar i mönster och principer och det tar tid för alla aktörer att hitta sin plats i den nya kommunen. Även tjänstemännen bearbetar en förändring, men de har ett försprång eftersom de arbetar med den på daglig basis på ett professionellt sätt och kan se objektivt på situationen. För förtroendevalda kan processen vara längre, p.g.a. att de inte har kapaciteten att få den kunskap och tid som tjänstemännen har. Tjänstemännen har lättare att bilda en gemensam helhet, eftersom de arbetar för ett gemensamt mål, nämligen att få till stånd en fungerande ny kommun med verksamhet och service. Tjänstemännen i Kimitoöns kommun har ett tydligare helhetstänkande jämfört med de förtroendevalda, som fortfarande tydligt lider av ett ”ni och vi” – tänkande. Detta kan bero på att tjänstemännen har ett gemensamt mål som för dem samman, medan de förtroendevalda inte per automatik har ett gemensamt mål. Om de förtroendevalda skulle arbeta mera som en grupp och samla sina krafter, oberoende

särintressen, skulle de antagligen också ha en tydligare helhet och vara starkare gentemot tjänstemännen. Att anpassa sig till förändringar där flera kulturer, mönster och principer möts tar långt tid. Jag anser att det i sista hand ändå är upp till de förtroendevalda själva hur lång till denna anpassningsprocess är.

Den ökade byråkratin kan förklaras dels med att de förtroendevalda anser att tjänstemännen har mera makt gentemot de förtroendevalda. Har förvaltningen en betydande roll, kan även byråkratin antas öka som följd. Men eftersom problemet med ökad byråkrati inte var lika framträdande i Kimitoöns kommun, där istället ökad tjänstemannastyrning ansågs vara problematisk, måste det finnas övriga förklaringar. En annan förklaring till ökad byråkrati är att en storskalig förändring innebär ökad komplexitet och krav på tydligare handlingssätt och regler för att kunna hantera organisationen. I Pargas stad, med de geografiska utmaningar de har, har det skett mer tydliga förändringar för vissa kommundelar. De mindre kommundelarna i skärgården har varit vana med att vara flexibla i sina lösningar, eftersom geografin helt enkelt kräver innovativa och anpassade lösningar. I den nya kommunen är det viktigt att alla regler gäller för alla, vilket lämnar allt mindre utrymme för anpassade lokala lösningar. Aktörer i Pargas stad anser att dessa lösningar är väldigt viktiga för den lokala verksamheten och för att den ska kunna fungera smidigt. Byråkratin har medfört ett trögare system, regler som bör följas och är därmed mera tidskrävande. Aktörerna i kommunen anser dock att en enhetlig linje, må den så vara trög och byråkratisk, medför en jämlik behandling, vilket anses vara positivt. I Pargas stad har byråkratin ökat, på gott och ont. Gemensamma regler medför att alla behandlas lika, men utrymmet att anpassa situationen efter det lokala behovet har minskat.

En genomgående uppfattning i Pargas stad är att den *lokala kunskapen* är väldigt värdefull och bör i högre grad tas i beaktande (Fredriksson, 2012). Det anses viktigt att utnyttja den lokala kunskapen, erfarenheterna och engagemanget i servicefrågor, beslutsfattandet och förändringar, eftersom de geografiska utmaningarna ibland kräver specialarrangemang som lokalbefolkningen har kunskap om. Närservicenämnderna upplevs vara väldigt viktiga för närdemokratin, den lokala kännedomen och expertisen. Tyvärr finns en uppfattning att den lokala kunskapen ofta blir förbisedd och att Pargas kör över de mindre kommundelarna, bestämmer alltför mycket och tar inte i beaktande de mindre kommundelarnas önskemål. Hur närdemokratin ska tryggas i framtiden och i kommuner som kommer att bli ännu större än idag i och med pågående kommunreform (2013-), är ett allmänt förekommande orosmoment (Fredriksson, 2012). Förväntningen att den kommunala självstyrelsen och den

lokala demokratin stärks och förbättras motsvarar inte alls situationen i den nya kommunen, enligt tabell 10. De flesta anser att förväntningen avviker. Det samma gäller den demokratiska styrningen.

I samband med organisering av förvaltning lyfter Lundquist (1992) fram organisering som sker i termer av centralisering och decentralisering. Decentraliseringen beskrivs bl.a. som utlokalisering av offentlig verksamhet och delegering av kompetens (Lundquist, 1992, s. 114). Decentralisering ger lokalkännedom som kommer till nytta i det lokala beslutsfattandet, d.v.s. ett närhetsvärde. Genom att decentralisera görs beslut på en lägre nivå, närmare dem som beslutet berör. Det innebär även att de aktörer som verkar i en decentraliserad organisation, känner större motiveringen att utföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt (Lundquist, 1992, s. 117). Decentralisering bidrar med att föra staten närmare människan och gör det lättare för invånare att följa med beslut som fattas och framför allt se till att de verkställs enligt utlovade premisser. Om makten finns hos de lokala beslutsfattarna, finns tillgången av lokal expertis. Det skyddar även den individuella friheten och sporrar till medborgarengagemang (Treisman, 2007, s. 4). Å andra sidan finns uttalad skepticism gentemot decentralisering, bl.a. anses ekonomiska argument som ”common pool”³⁰ vara vanligt förekommande i samband med decentralisering. Treisman anser att decentraliseringen i allmänhet inte är av ondo (2007, s. 5). Angående när servicenämnder³¹ är det snarare frågan om *dekoncentrering* av uppgifter framom decentralisering, eftersom nämnderna inte väljs av människorna i det aktuella området, utan av fullmäktige (Lundquist, 1992, s. 122). Möjligheten att ge de lokala invånarna delaktighet och insyn i den lokala verksamheten, gäller för både dekoncentrering och decentralisering. I rapporten ”*Alueellista demokratiaa?*” (Pihlaja & Sandberg, 2012) utvärderas invånarnas deltagande- och påverkningsmöjligheter med tanke på förnyelse av en ny kommunallag och utvecklandet av den kommunala demokratin. Författarna anser att det finns mycket att förbättra angående nuvarande modeller för hur när demokratin ska ordnas på ett ändamålsenligt sätt. En utveckling av praxis och nuvarande lagstiftning kan möjliggöra en förbättring för kommunerna och invånarnas påverkningsmöjligheter (Pihlaja

³⁰ Det finns en central budget som bl.a. lokala myndigheter delar på och det finns en risk att någon använder större delar av kassan, med rädsla för att inte få något alls. Då lokala myndigheterna är starka (decentraliserade), används gemensamma resurser således i större grad än om de lokala myndigheterna skulle vara svaga (centraliserade). Läs mera i Treisman (2007, s. 15).

³¹ Lundquist (1992, s. 122) använder begreppet *kommundelsnämnder*.

& Sandberg, 2012, s. 145). Aktörerna i Pargas stad (i Kimitoöns kommun finns inte när servicenämnder eller organ med samma eller liknande syfte) är eniga om att det finns flera brister i existerande modell för hur när servicenämnderna ska fungera. I samgångsavtalet ges bl.a. ingen budgetmakt. Enligt samgångsavtalet för Pargas stad är

”när servicenämnden ett lokalt förankrat sakkunnigorgan med uppgift att bevaka och ta initiativ i alla lokala frågor som gäller den lokala servicen [och] när servicenämnderna bör i förvaltningsstadgan garanteras en stark beslutanderätt i lokala frågor.” (Samgångsavtalet för Pargas stad)

Speciellt bristen på budgetmakt lyfts ofta fram som en orsak till när servicenämndernas svaga roll. Med budgetmakt kommer reell makt. Angående när servicenämnder eller liknande organ, finns det olika modeller för hur de kan fungera och en viktig faktor att ta i beaktande är kommunen och dess behov; vad är lämpligt för just den kommunen och invånarna i dem. Pihlaja & Sandberg (2012) föreslår tre modeller för att möjliggöra lokal demokrati och påverkningsmöjligheter. Starka kommundelsnämnder är ett alternativ (ss. 149-151). Hur modeller tillämpas i praktiken anpassas till kommunen och varierar därmed från en kommun till en annan. Forskning tyder på att ju större områden, desto mindre medborgarengagemang.

“we provide evidence that increasing the size of local jurisdictions has a causal effect on IPE^[32]. As the size of municipalities increases, citizens feel less qualified to play an active role in municipal politics.” (Lassen & Serritzlew, 2011, s. 238)

Forskningsresultatet ger en god motivering till varför det är viktigt att fokusera på den lokala demokratin, t.ex. när servicenämnder eller dylika alternativ som passar kommunen i fråga.

³² Internal political efficacy (IPE) i Lassen & Serritzlew (2011, s. 238).

”Ni och vi” – tänkande

Problematiken kring ”vi och dem” är tydlig och de gamla kommungränserna har inte suddats ut, i vissa fall har de rentav blivit starkare. ”Ni och vi” – tänkandet splittrar både aktörer, förtroendevalda och tjänstemän, och kommundelar.

Det frustrerar och irriterar många att Kimitoöns kommun inte ännu är en kommun som kan tänka enhetligt och med allas intresse i åtanke (Fredriksson, 2012). ”Ni och vi” – tänkandet påverkar det dagliga arbetet och beslutsfattandet negativt och flera frågor blir tyvärr ”områdesfrågor” framom ”sakfrågor”. ”Ni och vi” – tänkandet syns märkbart mera bland de förtroendevalda, anser både tjänstemännen och de förtroendevalda själva. Både de förtroendevalda och tjänstemännen anser att tjänstemännen och personalen har ett helhetstänkande. Bägge grupper anser även att det bland kommuninvånarna finns mera ”ni och vi” – tänkande än bland personalen, men i vissa fall mindre än bland de förtroendevalda. De flesta är överens om att man som förtroendevald bör se helheten framom delarna och vara kapabel till att inte enbart koncentrera sig på sin egen ort eller på den ort man var förtroendevald i innan samgången. Fyra år har gått sedan tre kommuner slogs samman, men ”ni och vi” – tänkandet ser i vissa fall ut att ha blivit starkare (Fredriksson, 2012). Tabell 15 visar att en tydlig majoritet av de svarande anser att det finns brister i samverkan mellan aktörer och kommundelar i den nya kommunen och förtroendevalda i Kimitoön och Pargas är eniga om att förväntningen inte har uppfyllts (Fredriksson, 2012). Ingen anser att förväntningen motsvarar situationen i den nya kommunen. Majoriteten av de svarande från bägge kommuner anser att ”ni och vi” – tänkande finns kvar, i första hand bland de förtroendevalda och bland kommuninvånarna, minst bland tjänstemännen. För Kimitoöns kommuns del syns ”ni och vi” – tänkandet tydligast mellan de två tätorterna Kimito och Dalsbruk och för Pargas stads del syns det tydligast mellan Pargas och skärgården. I Kimitoöns kommun har problemet lyfts fram tydligare även i samband med andra frågeställningar (inte enbart frågeställning 14 som direkt berör ”ni och vi” – tänkandet).

Att förstå kulturen och hur kulturen påverkar aktörerna i en organisation är viktigt för att kunna förstå organisationen och hur den fungerar. Då kommuner med olika kulturer, vanesätt och principer sammanslås till en ny kommun, uppstår naturliga utmaningar att anpassa de gamla kulturerna i en ny gemensam kultur. Lundquist (1992, ss. 108-109) och Abrahamsson & Andersen (2005, s. 134) anser att kulturen är mycket svår att påverka och

det medför en stor risk att kulturen motverkar nya konstruktioner i en förändring. Om det finns brister angående kunskap, inflytande och handling som den som organiserar kan det leda till oönskade effekter. Försök att ändra kulturer måste göras med eftertanke. Om organisationer har mycket olika kulturer kan det leda till att arbetet försvåras och målsättningen inte går att uppnå vid en sammanslagning eller en fusion. Tiden är en central faktor i samband med organisation, förändring och kultur. Aktörer måste ges tid att anpassa sig till den nya situationen i den nya kommunen. Att staten förväntar sig samverkan och gemensamma ambitioner är inte det lättaste att uppnå, eftersom flera kulturer har en avgörande roll i den nya kommunen. Vilka delar av kulturen används och hur kulturer framhävs i olika sammanhang är omöjligt att förutspå och det är upp till kommunerna och aktörerna i dem att anpassa sig enligt bästa förmåga.

7. Sammanfattning

Kommunsammanslagningar på 2000 – talet minskade mängden kommuner med ett litet befolkningsunderlag. Målet att skapa en livskraftig, funktionsduglig och enhetlig kommunstruktur och säkerställa service av hög kvalitet som är tillgänglig för invånarna har inte uppfyllts i den förväntade utsträckningen och en ny reformprocess pågår just nu. Tidigare kommunreformerna som har skett i Finland har inte varit tillräckligt lyckade och effektiva, eftersom vi fortfarande står inför förändringar för att tackla problem kommunerna står inför.

Intressant är om vi har lärt sig någonting från den föregående reformprocessen, vars mål var att få till stånd en kommunstruktur som är "livskraftig" och "funktionsduglig". Målet var att minska på kommunernas utgifter genom att se över servicestrukturen, som önskades bli "heltäckande" och "ekonomisk" och "möjliggöra en effektiv användning av resurserna". Staten tog rollen som vägledare som inte skulle ha någon större roll i reformarbetet, enbart måla upp riktlinjer för vad kommunerna sedan skulle realisera, som kan kallas en "bottom-up voluntary approach" (Sandberg, 2010, s. 55). Kommunerna fick möjligheten att välja mellan sammanslagningar och utvecklat samarbete. Många kommuner slogs samman av ekonomiska orsaker, men enheterna blev med facit på hand

fortfarande inte tillräckligt stora, eftersom samarbetsalternativet även vägde tungt. Vid samma tidpunkt i Danmark hade statsmakten en central roll och lämnade inte mycket utrymme för förhandlingar. Samarbetsalternativet gjordes oattraktivt. Reformen i Danmark 2007 anses som lyckad, trots statens centrala roll och fokus på sammanslagningar framom samarbete³³. Om målsättningarna med reformen i Danmark *de facto* motsvarar verkligheten idag, återstår att diskutera vidare. Trots möjliga förklaringar till en lyckad reformprocess, finns det ingen idealisk lösning. Målsättningarna var de samma i föregående reform och det finns ett lika stort behov av ytterligare reformarbete några år senare, fortfarande med begreppet effektivitet i fokus. Vad misslyckades? Och viktigast av allt, vad ska nu göras annorlunda för att den pågående reformprocessen, och möjliga reformprocesser i framtiden, verkligen ska lyckas och ge ett hållbart resultat och förverkliga målsättningarna? Vid en jämförelse av tidigare kommunreformer, kan man se flera likheter i de centrala målen men också i metoderna för att genomföra reformerna.

”Varje reform har syftat till att stärka kommunernas uppgifter och handlingskraft när det gäller servicen och den lokala ekonomin samt demokratin, att trygga kvaliteten och tillgången på offentlig service på lika grunder i olika delar av landet samt att stärka kommunernas ekonomiska bärkraft.” (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 2012, s. 29)

Problembilden som ritades upp inför kommun- och servicereformen beskrivs som mångfacetterad (Kettunen & Sandberg, 2011, ss. 113-114). Problem som berör demografiska förändringar, ekonomisk utveckling och sätt att producera service identifieras. Det krävs enhetligare beslut för långsiktigt hållbara lösningar till problemen. I princip gäller samma problembilder och målsättningar idag som i kommun- och servicestrukturreformen, innehållet i existerande lagar kring reformen har inte förändras märkbart.

³³ Läs mera om förklaringar till en lyckad reform i Danmark (i jämförelse med Norge) i Blom-Hansen, Christiansen Munk, Frimreite, & Selle (2012). Mera om likheter och skillnader mellan reformer Danmark och Finland finns i Sandberg (2013).

7.1 Analysresultat

Resultaten visar att det finns en obalans mellan vad staten förväntar sig i en sammanslagning och hur resultatet av en sammanslagning verkligen ser ut i praktiken. Svaret på min forskningsfråga är nej. Statens förväntningar i en kommunsammanslagningsprocess motsvarar *inte alltid* resultatet av den. I alla fall inte i Kimitoöns kommun och i Pargas stad. Staten förväntar sig mera än vad kommunerna kan åstadkomma. Man kan inte enbart beskylla kommunerna för detta, eftersom det uppstår vissa hinder som kommunerna inte hade räknat med eller har svårt att påverka, t.ex. organisationskulturen och traditioner som lever kvar. Även kommunernas storlek, den ekonomiska situationen och vilka faktorer som påverkar sannolikheten för en sammanslagning (Bhatti & Hansen, 2011) inverkar. Dock är det motiverat att ifrågasätta kommunernas agerande, t.ex. vilka ekonomiska beslut kommunen fattar. Många kommuner ser nämligen samgångsbidraget som en möjlighet att göra stora investeringar som påverkar ekonomin mycket längre än enbart inom ramen för samgångsbidraget. Stora investeringar innebär utgifter även då samgångsbidraget är slut. Utan att ta ställning till sammanslagningar eller inte, frågar jag mig om kommunsammanslagningar är ett eftersträvänsvärt alternativ. Finns det andra bättre lösningar för att undvika problem som uppstår eller är vi tvungna att acceptera att en förändringsprocess, må det vara en sammanslagning eller utvecklat samarbete mellan kommuner, aldrig får ett lyckligt slut. Är stora kommuner idealiskt? Frågan angående kommuners storlek går långt tillbaka i tiden (Lassen & Serritzlew, 2011, s. 238). Alternativet med små enheter motiveras med att invånarna är närmare beslutsfattandet och kan därmed utöva bättre kontroll. Större enheter motiveras med att enheterna har bättre möjligheter att försörja sig själva och de ansvarar över större områden. Hur storleken *de facto* påverkar enheterna och demokratin i dem, säger forskningen inte mycket om (Lassen & Serritzlew, 2011, s. 238). Legitimerar staten kommunsammanslagningar med hjälp av förväntningar? Är förväntningarna redskap för att motivera kommunerna att utföra/godkänna kommunsammanslagningar? Om statens förväntningar inte alltid får ett positivt resultat, vem bär ansvaret? Med studiens resultat vill jag uppmärksamma problem som uppstår i en sammanslagning och som bör tas i beaktande i framtiden. Att inte göra det skulle vara oansvarigt. Om staten har målsättningar som inte går att realisera, anser jag att det inte motiverat att använda sig av samma målsättningar och förväntningar i sammanslagningar i framtiden.

"The individual who fails to learn from experience is forever lost in a chaotic world. He repeats his errors." (Pressman & Wildavsky, 1973, s. 125)

Vid en problemöversikt finns det dels aktörsspecifika och kommunspecifika problem, d.v.s. problem som berör delvis aktörer, politik och kulturer, men även strukturer och organisation. Olika problem lyfts fram i kommunerna med olika tyngd. Trots att mitt material ger mig möjlighet att även fokusera på bl.a. personalen och medborgarna i en kommunsammanslagningsprocess, har jag valt att fokusera på de tydligaste problemen i kommunerna.

Tabell 17: Problemöversikt

PROBLEM	Kimitoöns kommun	Pargas stad	Aktörs-specifik	Kommun-specifik
Geografiska utmaningar		x		x
Strukturella problem	x			x
Ekonomisk effektivitet		(x)		x
Ökad byråkrati		x	x	x
Ökad tjänstemannastyrning	x		x	
Brister i den lokala demokratin		x		x
Ni och vi – tänkande	x	x	x	

De aktörsspecifika problemen berör rollfördelning och identitet; ökad byråkrati, ökad tjänstemannastyrning och "ni och vi" – tänkande. Det har skett en professionalisering bland tjänstemännen och de har ett mera enhetligt sätt att tänka och arbeta. För Kimitoöns kommuns del är det en möjlig förklaring till åsikten om ökad tjänstemannastyrning. I samband med kommunsammanslagningen har organisationen ökat i omfång, vilket medför mera gemensamma regler att följa. Det kan förklara åsikten om ökad byråkrati i Pargas stad. Ökad byråkrati kan således vara både aktörs- och kommunspecifik, eftersom ökad tjänstemannastyrning (aktörsspecifik) kan vara en följd av ökad byråkrati, men även som en naturlig följd av en förändring till en större organisation (kommunspecifik). Bland förtroendevalda och tjänstemän finns ett "ni och vi" – tänkande, som finns både grupperna i emellan och inom grupper och från olika kommundelar. Dock tydligt mera hos de förtroendevalda än hos tjänstemännen. Kommunspecifika problem är de strukturella

problemen och geografiska utmaningarna. I Kimitoöns kommun kritiserades den uppdelade förvaltning och ansågs inte vara effektiv som sådan. Strukturella brister kan leda till en ineffektiv förvaltning. En geografiskt splittrad organisation medför bekymmer i praktiken; avstånden är långa och kunskapsområdet är stort. Den ekonomiska effektiviteten berör servicen, verksamheten och ekonomin i kommunen och hur de har utvecklats enligt visionen. Aktörerna i Pargas stad ger en försiktig positiv bild av ekonomin, trots att boksluten efter samgången inte kan bekräfta en positiv ekonomisk situation. Aktörerna i bägge kommuner var oroad över ekonomiska utmaningar och hur den ekonomiska utvecklingen kommer att drabba kommunerna i framtiden.

Mina förväntningar med utgångspunkt i teorin motsvarar till stora delar resultatet i studien. Kommunsammanslagningarna i Kimitoöns kommun och i Pargas stad har inte varit lätta att genomföra och som studien visar har problem uppstått. Möjliga orsaker till detta är dels det faktum att organisationer är svåra att förändra, dels brister i implementeringen av statens delvis vaga förväntningar. Det faktum att förväntningarna är vaga bidrar till potentiella utmaningar och ger utrymme för tolkning. Att förväntningarna och lagstiftning är vaga kan vara ett medvetet val.

"The central government has deliberately chosen vague formulations in order to ensure a certain degree of flexibility, making it possible to change the content of local autonomy in the face of changing societal needs." (Erlingsson, Ó, & Ödalen, 2013, ss. 38-39)

Har alla de faktorer, som enligt teorin leder till svårigheter i en förändring, tagits i beaktande? Vad har gjorts för att underlätta övergången från flera kulturer till en gemensam och ny kultur? Har implementeringen skett på ändamålsenligt sätt? En vanlig uppfattning angående beslut (policy) är att beslut bestämmer (determines) handling. I implementeringsforskningen beskrivs antagandet enligt följande;

"Goal setting is immediately, distinctively, and straightforwardly followed by goal realization. Policy intentions therefore are expected to predict policy outputs in a 1:1 relationship." (Hill & Hupe, 2003, ss. 482-483)

Antagandet kan emellertid vara en fallgrop när implementering studeras (Hill & Hupe, 2003, ss. 482-483). Det är viktigt att ta i beaktande hur de som implementerar beslut agerar och utför implementeringen. Och som tidigare nämnt i kapitel 4, sker det av olika orsaker förändringar i policyprocessen som avviker från målsättningen.

Angående rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän i kommunerna, motsvarar inte mina förväntningar resultatet i studien. Aktörerna anser att det är ett problem att tjänstemannastyrningen har ökat, makten som förtroendevald har minskat, byråkratin har ökat och demokratin har blivit sämre. Utgångspunkten att tjänstemännen ansvarar över beredningen och implementeringen av beslut och de förtroendevalda ansvarar över initieringen, beslutsfattandet och efterkontrollen, uppfylls inte enligt teorin. Att de förtroendevalda anser att de har mindre makt i den nya kommunen kan beror på förändringen till en större organisation där tjänstemännen är mera specialiserade. Långa avstånd och mängden ärenden som en större kommun medför, kan de förtroendevalda inte påverka. Strukturella förändringar och förändringar i serviceproduktionen och samarbete kring det, utmanar den kommunala ledningen och speciellt den politiska ledningen (Hämäläinen, Prättälä, & Ryyänen, 2009, s. 17). De förtroendevalda har emellertid möjligheten att försöka förbättra deras position genom att arbeta mera enhetligt som grupp och ifrågasätta och kontrollera tjänstemännens beredning. Den grundläggande demokratiska principen är att de förtroendevalda har den beslutande makten i kommunen och de förtroendevalda bör själva se till aktörerna lever upp till den.

Trots att studien lyfter fram tydliga problem som har uppstått i kommunsammanslagningensprocessen, är förändringen inte enbart fylld av problem och utmaningar. Aktörerna i kommunerna nämner flera positiva följder av kommunsammanslagningen. Bl.a. anses att den ekonomiska situationen har blivit bättre (i Kimitoöns kommun), det har skett en professionalisering bland tjänstemännen, kommunen är mera attraktiv som större kommun än en liten kommun och det finns bättre tillgång till service. De positiva följderna av en kommunsammanslagning är lika viktiga som de negativa, men de negativa följderna är desto viktigare att ta i beaktande i kommunsammanslagningensprocesser i framtiden, för att undvika problem som kan uppstå.

7.2 Fortsatt forskning

Kommunsammanslagningar har inte alltid varit ett aktuellt forskningsämne i Finland, forskningen kring det har ökat först i samband med kommun- och servicestrukturreformen.

”Kuntaliitosten tutkimus on ollut Suomessa yllättävän vähäistä siihen nähden, kuinka paljon teeman ympärillä on käyty yhteiskunnallista keskustelua. Kiinnostus kuntaliitosten tutkimiseen on alkanut lisääntyä Paras-uudistuksen myötä vuodesta 2007 alkaen.” (Koski, Köysti, & Halonen, 2013, s. 35)

Även utanför Finland existerar det mycket forskning kring kommunsammanslagningar från det senaste årtiondet; bl.a. *Norden* (Bhatti & Hansen, 2011; Kettunen & Sandberg, 2011; Lassen & Serritzlew, 2011 & Erlingsson, Ó, & Ödalen, 2013), *Storbritannien* (Barnett, 2011), *Europa* (De Ceuninck, Reynaert, Steyvers, & Valcke, 2014; Feld P., Kirchgässner, & Schaltegger A., 2011 & Wollmann, 2012) och *Australien* (Aulich, Sansom, & McKinlay, 2014). Forskningen innehåller olika infallsvinklar och fokuserar på olika teman som berör kommunsammanslagningar, bl.a. kommunsammanslagningars inverkan på *det lokala självstyret och demokratin* (Barnett, 2011; Lassen & Serritzlew, 2011 & Erlingsson, Ó, & Ödalen, 2013) och *ekonomi, effektivitet och enheters kapacitet och storlek* (Houldberg, 2011; Feld P., Kirchgässner, & Schaltegger A., 2011 & De Ceuninck, Reynaert, Steyvers, & Valcke, 2014).

Trots att forskningen har ökat de senaste åren, finns det utrymme och behov av ytterligare forskning. Den danske kommunforskaren Welling Hansen (Finlands Kommuntidning, nr. 9, 2013) lyfter fram vikten av utvärderingar av kommunsammanslagningar. Welling Hansen anser att det är viktigt att evaluera reformerna så att man får bevis på om det gick så som man hade hoppats på, med beaktande av förväntningarna. Utvärderingarna som jag gjorde 2012, vars material är grunden för denna studie, innehöll kommunala aktörers uppfattningar om kommunsammanslagningen som skedde 2009 och vad den egentligen förde med sig (Fredriksson, 2012). Året efter publicerades en liknande studie (Brommels, 2013) som också fokuserade på en evaluering av tidigare kommunsammanslagningar i finländska kommuner för att söka lärdomar ur de senaste årens erfarenheter.

Min studie är ett bidrag till forskningen av kommunsammanslagningar och hur visioner möter verkligheten. Jag har tydliggjort problem som har uppstått i Kimitoöns kommun och i Pargas stad i samband med kommun- och servicestrukturreformen 2007 – 2011. Problemen berör implementering av förväntningar och beslut, organisationer i förändring och relationen mellan byråkrati och demokrati. Hur problemen *de facto* ska lösas återstår att studera i fortsatt forskning. Resultatet av denna studie tydliggör problem som kan uppstå i en kommunsammanslagningsprocess och bör således tas i beaktande i framtiden.

Källförteckning

- Abrahamsson, B., & Andersen, J. A. (2005). *Organisation - att beskriva och förstå organisationer*. Malmö: Liber AB.
- Andersson, C. (1994). *Organisationsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- Aulich, C., Sansom, G., & McKinlay, P. (2014). A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia. *Local Government Studies*, 1-20.
- Barnett, N. (2011). Local Government at the Nexus? *Local Government Studies*, 275-290.
- Barrett, S., & Fudge, C. (1981). Examining the policy-action relationship. i S. Barrett, & C. Fudge, *Policy and Action: Essays on the implementation of public policy* (ss. 3-32). Methuen & Co. Ltd.
- Benoit, K., & Wiesehomeier, N. (2009). Expert Judgements. i S. Pickel, G. Pickel, H.-J. Lauth, & J. Detlef, *Methoden der vergleichende Politik- und Sozialwissenschaft* (ss. 497-513). VS verlag für Sozialwissenschaften.
- Bhatti, Y., & Hansen, K. M. (2011). Who 'marries' whom? The influence of societal connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations. *European Journal of Political Research* 50, 212-238.
- Blom-Hansen, J., Christiansen Munk, P., Frimreite, A. L., & Selle, P. (2012). Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark. *Local Government Studies*, 71-90.
- Brommels, M. (2013). *Den nya kommunen - En studie av tidigare kommunsammanslagningar*. Tankesmedjan Magma.
- De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., & Valcke, T. (2014). Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions. *Local Government Studies*, 803-822.
- Denk, T. (2012). *Komparativa analysmetoder*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Denters, B., & Rose, L. E. (2005). *Comparing Local Governance Trends and Developments*. PALGRAVE MACMILLAN.
- En livskraftig kommun- och servicestruktur, del I: Utredningsdel*. (2012). Finansministeriet.
- Erlingsson, Ó, G., & Ödalen, J. (2013). How Should Local Government Be Organised? Reflections from a Swedish Perspective. *Local Government Studies*, 22-46.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2007). *Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts Juridik AB.

- Feld P., L., Kirchgässner, G., & Schaltegger A., C. (August 2011). Municipal debt in Switzerland: new empirical results. *Public Choice*, ss. 49-64.
- Finlands Kommuntidning (Fikt) 9/2013, ss. 26-27. Årgång 19. Utgivare: Finlands kommunförbund.
- Fredriksson, C (2012). Utvärdering av samgången 2009 mellan de tre tidigare kommunerna i nuvarande Kimitoöns kommun.
- Fredriksson, C (2012). Utvärdering av samgången 2009 mellan de fem tidigare kommunerna i nuvarande Pargas stad.
- Goodin, R. E., & Tilly, C. (2006). It depends. i C. Tilly, & R. E. Goodin, *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis* (ss. 3-32). Oxford: Oxford University Press.
- Harjula, H., Lundström, I., Kirvelä, T., Majoinen, M., & Myllyntaus, O. (2005). *Så fungerar kommunen*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund.
- Haveri, A., Laamanen, E., & Majoinen, K. (2003). *Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa*. Acta 155. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Hill, M., & Hupe, P. (2003). The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, 471-490.
- Holme, I. M., & Solvang, B. K. (1991). *Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Houldberg, K. (2011). Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark - sandede eller tilsandede? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 41-61.
- Hupe, P., Hill, M., & Nangia, M. (2014). Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered. *Public Policy and Administration*, 1-19.
- Hyder, M. (1984). Implementation: The evolutionary model. i D. Lewis, & H. Wallace, *Policies into Practice: National and International Case Studies in Implementation*. Heinemann Educational Books Ltd.
- Hämäläinen, K., Prättälä, K., & Ryynänen, A. (2009). *Kunnan johtaminen - demokratia, työnjako ja vastuu*. Helsingfors: Finansministeriet.
- Jacobsen, D. I. (2004). *Organisationsförändringar och förändringsledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Juntunen, E. K. (2010). *Suljetusta avoimeen - talouden globaalimyrsky*. Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J., & Uusitalo, H. (. (2001). *Nordic Welfare States - In the European context*. London: Routledge.

- Kettunen, P., & Sandberg, S. (2011). Kompromissens programteori. En analys av den finländska kommun och servicestrukturreformen. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*.
- Kommunerna genomför reformen*. (2007, II upplagan). Finlands Kommunförbund.
- Kommunindelningsslagen (1698/2009). Ursprunglig författning.
- Kommunstrukturlagen (1698/2009)
- Koski, A. (2004). *Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen*. Inrikesministeriet.
- Koski, A., Köysti, A., & Halonen, J. (2013). *Opittavaa kuntaliitosprosesseista - META arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lag om kommun- och servicestrukturreform (169/2007). Ursprunglig författning.
- Lane, J.-E., & Back, S. (1991). *Kommunernas affärer - ekonomi, verksamhet och organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, ss. 238-258.
- Lidström, A. (2003). *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Liber AB.
- Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lähteenmäki-Smith, K. e. (2006). *Local and Regional Reform Processes in Norden*. Acta 181. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lægread, P., & Pedersen, O. K. (1999). *Fra opbygning til ombygning i staten - Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Peltomäki, J. (2006). *Kunta- ja palvelurakenneuudistus - I vaiheen loppuraportti*. Inrikesministeriet.
- Pihlaja, R., & Sandberg, S. (2012). *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Finansministeriet.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Treisman, D. (2007) *The Architecture of Government – Rethinking Political Decentralization*. Cambridge University Press.

Saetren, H. (2014). Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. *Public Policy and Administration*, 1-22.

Samgångsavtal för Kimitoöns kommun

Samgångsavtal för Pargas stad

Sandberg, S. (2010). Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery? i H. Baldershem, & L. E. Rose, *Territorial Choice - The Politics och Boundaries and Borders* (ss. 42-60). PALGRAVE MCMILLAN.

Sandberg, S. (2013). Tio iakttagelser om kommunreformer i Danmark och Finland. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, ss. 63-69.

Schedler, A. (March 2012). Judgment and Measurement in Political Science. *Perspectives on Politics*, ss. 21-36.

Wollmann, H. (2012). Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments. *Local Government Studies*, 41-70.

Yin, R. K. (1982). Studying the Implementation of Public Programs. i W. e. Williams, *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues* (ss. 36-72). New Jersey: Catham House Publishers, INC.

Yin, R. K. (2006). *Fallstudier: design och genomförande*. Malmö: Liber AB.

Internetkällor

Finlands Kommunförbunds webbtjänst/Kommunerna.net; kommunbaserad regional indelning, kommunnummer och antal kommuner

Hämtad 22.1.2014 från

<http://www.kommunerna.net/sv/databanker/statistik/regionindelningar/Sidor/default.aspx>

Finlands Kommunförbunds webbtjänst/Kommunerna.net; statistiktabeller och figurer.

Antalet kommuner efter kommunstorlek 1.1.2013 och kommunstorleken i medeltal 1920 – 2012.

Hämtad 22.1.2014 från

<http://www.kommunerna.net/sv/databanker/statistik/regionindelningar/Antalet-stader-och-kommuner/Sidor/default.aspx>

Institutet för de inhemska språken; begrepp

Hämtad 22.1.2014 från

<http://www.kotus.fi/index.phtml?l=sv&s=2072>

Kimitoöns kommun; fakta om kommunen

Hämtad 15.2.2014 från

<http://www.kimitoon.fi/sv/om-kommunen/faktaomkommunen/>

Pargas stad; fakta om staden

Hämtad 15.2.2014 från

http://www.parainen.fi/web/kommuninfo/sv_SE/om_pargas/

Nationalencyklopedin; begrepp

Hämtad 22.1.2014 från

<http://www.ne.se.ezproxy.vasa.abo.fi/lang/effektivitet/159058>

<http://www.ne.se.ezproxy.vasa.abo.fi/kort/produktivitet/1453381>

Statsrådet; information om kommunreformen

Hämtad 20.11.2012 från

<http://valtioneuvosto.fi/sivusto/Kuntaudistus/sv.jsp>

Virtuellakommunen.net (producerats av Finlands Kommunförbund)

Hämtad 8.4.2014 från

<http://www.virtuaalikunta.net/sv/information/kommunsammanslagningar/Sidor/default.asp>

x

Bilaga 1: Frågeformulär för förtroendevalda och kommundirektörer

Utvärdering av samgången mellan nuvarande kommunerna i Kimitoön respektive Pargas

Frågor för intervjuer

Kontaktperson: Cecilia Fredriksson (cecilia.fredriksson90@hotmail.com)

Förändringar sedan samgången

1. Vilka verksamheter har fungerat bra och vilka dåligt, med tanke på visionen om hur verksamheten skulle se ut?
2. Finns det något som fungerar helt annorlunda idag än innan 2009?
3. Kommunens ekonomiska situation
 - a) Har kommunens ekonomiska situation förändrats sedan 2009?
 - b) Hur sammanfaller kommunens ekonomiska situation idag med målsättningarna i samgångsavtalet?
4. Hur fungerar administrationen idag (t.ex. förvaltningens läge, kommunikationen), jämfört med innan 2009? Vilka förändringar i administrationen har skett? För- och nackdelar med dessa.
5. Har indelningen av förvaltningen och avdelningarna fungerat så som planerat?

Individen i samgångsprocessen

6. Har personalen involverats tillräckligt i samgångsprocessen?
7. Demokratin i den nya kommunen
 - a) Har beslutsfattandet förändrats? Hur?
 - b) Har intresset för att vara förtroendevald ökat eller minskat i den nya kommunen?
 - c) Har medborgarens påverkningsmöjligheter förbättrats eller försämrats?
 - d) Har närservicenämnderna fungerat? *(Denna fråga besvaras enbart av svaranden från Pargas)*
8. Hur ser kommundirektörens roll ut idag?

Samgångsavtalet

9. Har samgångsavtalet uppfyllt Era krav på ett fullständigt samgångsavtal?
10. Syftet med samgångsavtalet

a) Har syftet uppfyllts?

"..det gemensamma syftet med samgången är att skapa en ny, välfungerande och kostnadseffektiv förvaltning och service. Utgångspunkten är en enhetlig kommunstruktur där alla invånargrupper och kommundelar fortsättningsvis skall få rättvis och jämlik behandling." Samgångsavtalet för Kimitoön

"..det gemensamma syftet med samgången är att skapa en ny, livskraftig skärgårdskommun där alla invånargrupper och kommundelar behandlas jämnt och rättvist. Utgångspunkten är en välfungerande, kostnadseffektiv förvaltning och service." Samgångsavtalet för Pargas

b) Vad har inte fungerat?

11. Investeringsprojekt, utvecklingsprojekt och samgångsbidrag

a) Har arbetet med investeringsprojekt (bilaga 1) genomförts enligt visionen? Svar enligt kommun och med svarsform "helt, delvis eller inte alls".

b) Har arbetet med utvecklingsprojekt (bilaga 2) genomförts enligt visionen? Svar enligt kommun och med svarsform "helt, delvis eller inte alls".

12. Hur har samgångsbidraget för respektive kommunområde/verksamhetsområde använts?

13. Skulle de f.d. kommundelarna haft förutsättningar att förverkliga investerings- och utvecklingsprojekten utan samgångsbidrag?

Övrigt

14. Finns "ni och vi" - tänkandet fortfarande kvar, fastän flera kommuner har blivit en?

15. Hur påverkar den största kommunen i den nya kommunen?

16. Skulle Ni göra om kommunsammanslagningen?

17. Vilket skolvitsord (4-10) skulle Ni ge samgången?

BILAGA 1 i frågeformuläret

Har arbetet med *investeringsprojekt* genomförts enligt visionen?

Svar enligt kommun och med svarsform ”helt, delvis eller inte alls”.

Kimitoön:

- a. Broförbindelse Tyska Holmen – Byholmen och vidare Lysholmen – Sabbels
- b. Genomförande av centrumplanen för Dalsbruk
- c. Lätt trafikled Kärre – Dalsbruk
- d. Bygga nya verksamhetsutrymmen för förskolan i samband med Amosparkens skola
- e. Förverkliga Amosparken enligt ursprunglig plan
- f. Genomförande av detaljplanerna i Gammelby – Dahlby, Eknäs och på Kimito centrums område
- g. Nivelax heldagsskola och småbarnsfostran (0 – 12 år).
- h. Utvecklande av gästhamn i Västanfjärd
- i. Verka för hyreshusbyggande i skärgården
- j. Kimito Kommuncentrum och Ämbetshuset i Dalsbruk – renoveringar i de olika delarna av byggnaderna
- k. Skolorna i Dalsbruk, Kimito och Västanfjärd – renoveringar och nya anordningar
- l. Istandsättning av simstränder (t.ex. Eknäs, Ölmos och Kila)

Pargas:

- a. Iniö gästhamn
- b. Houtskär gästhamn
- c. Renovering och förnyelse av Stabshuset i Korpo
- d. Korpo centrumplan- och miljö
- e. Fridhem i Houtskär
- f. Malmkulla i Pargas
- g. Fritidscentret (idrottsutrymmen och bibliotek) i Nagu
- h. Rökfritt Väståboland
- i. Renovering av servicehuset Regnbågen i Korpo
- j. Renovering av servicehuset Grannas i Nagu
- k. Pargas Idrotts- och Ungdomsgård (PIUG)

BILAGA 2 i frågeformuläret

Har arbetet med *utvecklingsprojekt* genomförts enligt visionen?

Svar enligt kommun och med svarsform ”helt, delvis eller inte alls”.

Kimitoön:

- a. KIMI – Kimitoön på kartan
- b. Rörliga bilder – från Kimitoön
- c. Projektet MASVA i Åboland
- d. Kimitoön självförsörjande på energi
- e. Kommunikation och engagemang – fokus på kommunal växelverkan på Kimitoön
- f. Köli – Strukturförändringar i Kimitoöns näringsliv
- g. Centrumprojekt – samarbete mellan Kimitoöns två tätorter
- h. Avlopp i kretslopp – avloppslösningar i Åboland

Pargas:

- a. Central Baltic Cycling
- b. KASTE / Remontti II
- c. KNOWSHEEP
- d. Yo!BaNa
- e. Skärgårdens Skördefest och Septemberfestivalen
- f. Synliggörandet av konstnärer och konst i Åbo skärgård
- g. EETU – Energiasta maakunnan etu
- h. Hamnkoordinator
- i. YPK – förenhetliga företagsverksamheten i Egentliga Finland
- j. Creating Business – entreprenörskap i skolan
- k. Branding Scandinavian Islands – uppleva skärgården
- l. Archipedalo – cykelrutt
- m. Skärgårdens Ringväg

Bilaga 2: Frågeformulär för tjänstemän

Utvärdering av samgången mellan nuvarande kommunerna i Kimitoön respektive Pargas

Frågor för intervjuer

Kontaktperson: Cecilia Fredriksson (cecilia.fredriksson90@hotmail.com)

Förändringar sedan samgången

1. Vilka verksamheter har fungerat bra och vilka dåligt, med tanke på visionen om hur verksamheten skulle se ut?
2. Finns det något som fungerar helt annorlunda idag än innan 2009?
3. Kommunens ekonomiska situation
 - c) Har kommunens ekonomiska situation förändrats sedan 2009?
 - d) Hur sammanfaller kommunens ekonomiska situation idag med målsättningarna i samgångsavtalet?
4. Hur fungerar administrationen idag (t.ex. förvaltningens läge, kommunikationen), jämfört med innan 2009? Vilka förändringar i administrationen har skett? För- och nackdelar med dessa.
5. Har indelningen av förvaltningen och avdelningarna fungerat så som planerat?

Övrigt

6. Finns ”ni och vi” - tänkandet fortfarande kvar, fastän flera kommuner har blivit en?
7. Hur påverkar den största kommunen i den nya kommunen?
8. Skulle Ni göra om kommunsammanslagningen?
9. Vilket skolvitsord (4-10) skulle Ni ge samgången?